Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

104-07044/

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004

Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: (418) 691-5900 • Téléc.: (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: (514) 873-4184 • Téléc.: (514) 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 2e trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-42778-5

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 2004

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint le rapport de la vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval. Ce texte, qui fait partie de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, n'a pu être publié dans le tome I de ce rapport; par conséquent, il sera intégré dans le second tome.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, FCA

750, boulevard Charest Est, 3e étage, Québec (Québec) G1K 9J6 — Téléphone : (418) 691-5900 — Télécopieur : (418) 646-1907

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
FAITS SAILLANTS	1.
VUE D'ENSEMBLE	16.
MANDAT, OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	26.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	29.
Planification du projet	32.
Détermination du projet	33.
Études de faisabilité	40.
Avant-projet	52.
Réalisation des travaux	
Début des travaux	66.
Gestion des coûts et de l'échéancier	74.
Gestion des risques	84.
Gestion des contrats	87.
Gestion de l'éthique	110.
Employés	111.
Fournisseurs de services professionnels	114.
Membres du conseil d'administration	119.
Gouvernance	
Rôle du conseil d'administration	133.
Rôle du ministère des Transports du Québec	138.
RECOMMANDATIONS	141.
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Principales phases du projet	
Annexe 3 – Tracés du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval	

Les commentaires de l'Agence métropolitaine de transport, du ministère des Transports du Québec et de la présidente-directrice générale en poste à l'Agence jusqu'à novembre 2003 apparaissent à la fin du rapport.

Avis au lecteur : Afin de faciliter la lecture de ce rapport, nous présentons à l'annexe 2 les principales phases du projet. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 le tracé retenu pour le projet et d'autres qui ont été envisagés.

Vérification menée par
Alain Fortin
Directeur de vérification

Jacques Auger
Nicolas Bougie
Claire Caron
Michelle Gravel
Stéphanie Joncas
Denis Lacroix
Louis Lessard
Pierre Morissette
Vicky Poirier
Lise Tremblay

Sigles utilisés dans ce rapport

AMT	Agence métropolitaine de transport
IAGC	Ingénierie, approvisionnement et gestion de la construction
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMSL	Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
MTQ	Ministère des Transports du Québec
STL	Société de transport de Laval
STM	Société de transport de Montréal

FAITS SAILLANTS

1. Le 7 octobre 1998, le gouvernement adoptait le décret autorisant l'Agence métropolitaine de transport (AMT) à réaliser le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars. Depuis cette date, deux autres décrets sont venus ajuster les coûts autorisés pour ce projet. D'abord, le 14 juin 2000, le gouvernement révise le budget et l'augmente à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes; ensuite, en juillet 2003, il le porte à 547,7 millions de dollars, incluant les taxes.

2. Plusieurs partenaires assistent l'AMT dans la réalisation de ce projet, dont la Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL), la Ville de Laval et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Ce prolongement est le premier projet de construction d'un métro confié à l'AMT depuis sa création en 1996 et le plus important des projets d'immobilisations présentement sous sa responsabilité. La construction de même que les études qui s'y rapportent sont subventionnées par le MTQ en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes.

3. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 1336-2003, nous avons procédé à une vérification particulière de la gestion de ce projet. Nous avons vérifié si l'AMT l'a géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à plusieurs volets : la planification du projet, la gestion des coûts et de l'échéancier, la gestion des risques, la gestion des contrats, l'éthique et la gouvernance du projet. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004.

4. Nous avons constaté que la décision du gouvernement, le 7 octobre 1998, d'entreprendre ce projet à un coût de 179 millions de dollars ne s'appuie sur aucun document faisant ressortir la justification de ce prolongement, de ses coûts, de la localisation des stations et du choix du tracé. Des études réalisées bien avant l'autorisation gouvernementale ont démontré que ce coût n'était pas réaliste. Par ailleurs, ni le MTQ ni l'AMT n'avaient prévu ce projet dans leurs différentes stratégies de planification.

5. La phase des études de faisabilité n'a pas été faite avec toute la rigueur requise et la décision du gouvernement, en juin 2000, d'engager des fonds additionnels pour poursuivre le projet a été prématurée : 3,4 millions de dollars ont été investis dans des études dont on réfute plusieurs aspects et d'importantes réductions de coûts non justifiées sont appliquées en quelques semaines, sans même qu'on attende les évaluations techniques nécessaires pour les corroborer. En effet, au cours de cette phase, un rapport validé et jugé raisonnable par une firme d'experts évalue le coût du projet à 530 millions de dollars, excluant les taxes, l'inflation et les frais de financement, mais il n'a pas été retenu. De plus, l'analyse

avantages-coûts n'a pas permis de faire une juste évaluation de la situation, puisqu'elle a tenu compte du coût du projet de 345,3 millions de dollars (excluant les taxes), sous-évalué. De même, les analyses visant l'évaluation de solutions de rechange ont été effectuées sans qu'il y ait eu d'études techniques détaillées ni d'autres analyses avantages-coûts. Nous sommes d'avis que le gouvernement ne disposait pas, à ce moment, de toute l'information pertinente pour prendre une décision.

6. Par la suite, plusieurs éléments cruciaux de la phase d'avant-projet ont été escamotés. Il s'agit pourtant d'un point tournant au cours duquel le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé sont confirmés avant d'en entreprendre la réalisation. Parmi les éléments escamotés, mentionnons que l'AMT a lancé un appel d'offres pour confier à un groupement d'entreprises l'ingénierie, l'approvisionnement et la gestion de la construction (IAGC), dans lequel étaient indiqués des honoraires fixes basés sur un coût de projet sous-évalué et irréaliste. En procédant de la sorte, l'AMT a agi trop tôt et elle s'est exposée à certaines conséquences négatives.

7. De plus, nous avons noté que les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC sont approuvés en janvier 2002 par le conseil d'administration de l'AMT, qui confirme que le concept révisé du projet est réalisable à l'intérieur du budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Au même moment, il autorise des montants additionnels de 72 millions de dollars, dont 34 millions (en dollars de 2001) relativement à une réserve pour inflation et frais financiers et 30,2 millions pour des éléments autofinancés. Toutefois, cette décision est prise sans que l'on ait préalablement exigé du groupement IAGC l'estimation du coût du projet, qui s'élevait à 553,5 millions de dollars à la suite de modifications qui ont dû être apportées au projet afin de le rendre réalisable. L'AMT n'a pu nous démontrer que le rapport contenant ces coûts a été transmis au conseil d'administration. À ce 553,5 millions de dollars, l'AMT, à titre de maître d'œuvre, aurait dû ajouter des coûts tels que les taxes, une provision pour des honoraires additionnels, les contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

8. Notre vérification révèle aussi que le projet a débuté avant l'analyse approfondie des résultats des études d'avant-projet et l'obtention des autorisations requises, notamment celles du MTQ et du ministre des Transports. Pourtant, il était encore temps, avant de commencer les travaux, en mars 2002, de revoir en profondeur le projet pour s'assurer du respect du budget, par exemple en réduisant le nombre de stations et la longueur du tracé, en abandonnant le projet ou en examinant d'autres solutions de rechange avant d'engager des fonds publics considérables. Cet empressement à amorcer les travaux sans respecter toutes les étapes prévues aura des conséquences néfastes à plusieurs égards, notamment sur la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats.

9. L'AMT a donc commencé les travaux sans en être arrivée à un consensus avec le groupement IAGC en ce qui a trait aux honoraires professionnels, aux coûts et à l'échéancier. Cette situation n'a pas favorisé la mise en place d'un véritable partenariat.

10. De plus, l'AMT n'a pas pris en considération l'ensemble des risques dès l'étape de planification et tout au cours du projet. Les coûts prévus étaient donc déraisonnables par rapport à l'envergure du projet; ils ont dû être ajustés à la hausse au fur et à mesure que les risques se sont concrétisés.

11. Les mécanismes en place à l'AMT ne permettent pas de disposer régulièrement d'un portrait fidèle de la situation à l'égard des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Dans les faits, l'AMT n'a jamais utilisé un budget de référence réaliste. Elle a administré le projet sans tenir compte de tous les coûts. Cette négation de la réalité et le manque de transparence ont créé une mauvaise perception du coût global du projet et des dépassements de coûts. Ils ont également eu des effets néfastes sur le processus décisionnel. Ce n'est qu'à la fin de mars 2004, soit trois mois après le début de nos travaux, que la direction de l'AMT a été en mesure de nous fournir une estimation révisée du coût du projet, soit 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

12. Bien que les contrats de construction d'une valeur de 227 millions de dollars que nous avons vérifiés aient été attribués dans le respect du Règlement portant sur les conditions des contrats de l'AMT, nous avons relevé des lacunes en ce qui concerne la gestion des contrats de services professionnels. Par exemple, sachant dès le début qu'elle avait besoin d'une équipe de gestion pour toute la durée du projet, l'AMT aurait dû procéder par appel d'offres public pour embaucher cette équipe, plutôt que d'accorder de gré à gré quatre contrats dont les coûts s'élèvent à près de 2,4 millions de dollars. En agissant de la sorte, elle a contrevenu aux principes de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

13. De même, si l'AMT avait respecté ses propres pratiques habituelles lors de l'attribution du contrat IAGC, le groupement IAGC n'aurait pu soumissionner, puisque les six firmes qui le composent avaient participé aux études de faisabilité. Par le fait même, il n'aurait pu obtenir le contrat. En outre, ce dernier comporte des lacunes puisque des éléments à l'égard des services professionnels à fournir à chaque étape du projet n'y sont pas suffisamment détaillés. De plus, les modalités contractuelles relatives au paiement des honoraires n'ont pas été suivies rigoureusement. En août 2003, un montant de 36,2 millions de dollars avait

été versé par la direction de l'AMT, soit presque la totalité des sommes prévues au contrat, alors que, selon ces modalités, seulement 18,1 millions de dollars auraient dû l'être.

14. Pour ce qui est de la gestion de l'éthique, nous avons noté que les mécanismes mis en place par l'AMT pour assurer le respect de ses codes d'éthique par les employés, les fournisseurs de services professionnels et les membres du conseil d'administration n'ont pas toujours été adéquats. D'ailleurs, nos travaux ont révélé que la présidente-directrice générale en poste jusqu'à novembre 2003 aurait dû faire preuve de prudence à l'égard d'une situation de conflit d'intérêts potentiel.

15. En conclusion, le conseil d'administration a géré le projet à partir d'informations incomplètes qui ne lui donnaient pas une vision globale; cette situation n'a guère contribué à ce qu'il exerce pleinement son rôle. Le conseil d'administration aurait pu faire preuve d'une vigilance accrue en exigeant, par exemple, d'obtenir tous les éléments importants inclus dans les rapports des études de faisabilité et d'avant-projet qu'il avait autorisées préalablement. Nous sommes d'avis que les risques intrinsèques à ce genre de projet, les montants en cause ainsi que le contexte médiatique exigeaient du conseil d'administration cette vigilance accrue pour assurer la protection des deniers publics. Compte tenu aussi de la structure organisationnelle du projet, le MTQ avait accès à plusieurs informations importantes, y compris les principales études et les coûts prévus du projet, dont disposait l'AMT. Ainsi, il aurait pu remettre en question le projet et exiger des études supplémentaires à plusieurs occasions. La continuation du projet aurait pu être réévaluée à chacune de ces occasions.

VUE D'ENSEMBLE

16. Le 7 octobre 1998, le gouvernement adoptait le décret 1299-98 autorisant l'AMT à réaliser, de concert avec la STM[1], le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval; il s'agissait du prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars. Deux stations étaient prévues, une à la hauteur du boulevard Cartier et l'autre, terminale, située à proximité du cégep Montmorency et de la ligne de train de banlieue de Blainville.

17. L'AMT, entreprise du gouvernement créée en 1996, assume la mission suivante : soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif, améliorer les services de trains de banlieue et en assurer le développement, favoriser l'intégration des services entre les différents modes de transport et augmenter l'efficacité des corridors routiers. La responsabilité complète de la réalisation des prolongements de métro a été attribuée à l'AMT lors d'une modification apportée à sa loi constitutive entrée en vigueur en

1. Appelée à l'époque la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal.

janvier 2001. Auparavant, l'AMT planifiait tout projet de prolongement du réseau de métro et devait le réaliser avec la STM, puisque la construction du métro était alors dévolue à cette dernière.

18. Dès la fin de 1998, l'AMT amorce les études de faisabilité nécessaires à la réalisation du projet qui lui est confié. Plusieurs partenaires, à savoir la STM, la STL, la Ville de Laval, la Ville de Montréal, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)[2] et le MTQ, l'assistent. En tant que responsable, l'AMT approuve les orientations et les objectifs du projet. Elle coordonne également les études et leur réalisation, attribue les contrats et assure le suivi du projet, de l'échéancier et du budget. En outre, elle transmet ses recommandations au MTQ.

19. En avril 2000, les études de faisabilité effectuées montrent que le projet annoncé en 1998, incluant les coûts afférents, doit être révisé. Le 14 juin 2000, le gouvernement autorise par le décret 716-2000 le prolongement du métro vers Laval sur une longueur de 5,2 kilomètres ainsi que la réalisation d'études complémentaires pour évaluer certains choix technologiques et la préparation des plans et devis. Cela comprend la construction de trois stations (Cartier, Concorde et Montmorency) et le montant total ne doit pas excéder 378,8 millions de dollars, y compris les taxes. À ce moment, il est prévu que le nombre d'usagers du transport en commun augmente d'environ 5 000 avec l'arrivée du métro à Laval, que la fréquence du service en période de pointe soit de 2 min 35 s et que le nombre de véhicules empruntant les axes routiers le matin diminue de 3 000. Il est également prévu de construire environ 3 200 espaces de stationnement aux stations Montmorency et Cartier. La mise en service de ce nouveau tronçon est alors attendue pour janvier 2005. Le MTQ est donc autorisé à procéder, conjointement avec l'AMT et en collaboration avec la STM, la STL et la Ville de Laval, à la réalisation d'études complémentaires pour évaluer certains choix technologiques et à la préparation des plans et devis.

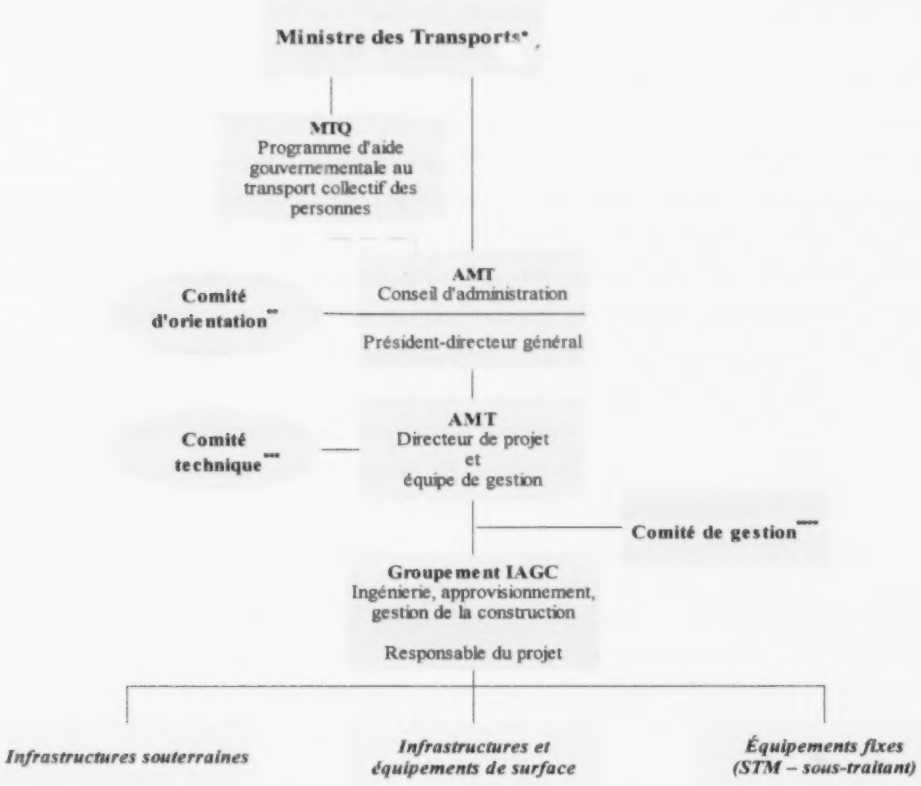
20. L'AMT précise les rôles et les responsabilités des participants et instaure une structure organisationnelle qui est reproduite à la figure 1. En septembre 2000, un directeur de projet est embauché sur une base contractuelle; son rôle principal est de diriger les étapes du projet, d'élaborer un plan de réalisation, de préparer les appels d'offres, d'administrer les contrats et de contrôler les résultats ainsi que l'avancement du projet. En octobre 2000, une équipe de gestion est engagée pour soutenir ce dernier. Trois comités sont aussi mis sur pied pour conseiller l'AMT ou le directeur de projet : le comité d'orientation[3], le comité technique[4] et le comité de gestion[5]. Notons qu'en septembre 2001 un représentant du MTQ

2. Aujourd'hui appelé le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL).
3. Le comité d'orientation donne des avis sur les orientations, sur les concepts finaux et sur les budgets.
4. Le comité technique est responsable des mesures d'urgence.
5. Le comité de gestion conseille le directeur de projet quant aux actions à prendre pour assurer le bon déroulement du projet, notamment sur les plans technique et financier.

a été affecté à l'AMT pour le projet et qu'il y occupe un bureau. Parmi ses tâches, il participe au comité de gestion et, depuis mai 2002, il est délégué par le ministre pour approuver les plans et devis détaillés.

Figure 1

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE



* De juin 1996 à octobre 1999, l'AMT relevait du ministre d'État à la Métropole et a relevé par la suite, jusqu'en décembre 2000, du ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

** Les membres de ce comité sont des cadres ou dirigeants des entités suivantes: AMT, MTQ, STM, STL, Ville de Laval, MAMSL.

*** Les membres de ce comité technique sont des représentants des entités suivantes: AMT, MTQ, groupement IAGC, Ville de Laval, Ville de Montréal, Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain et Commission de la santé et de la sécurité du travail.

**** Les membres de ce comité sont un consultant externe et des représentants des entités suivantes: AMT, MTQ, STM.

21. En octobre 2000, un plan directeur du projet est élaboré par l'AMT pour préciser l'envergure de ce projet, ses objectifs, son budget, son échéancier ainsi que ses différentes étapes d'exécution. En janvier 2001, le mode de réalisation retenu pour le projet est confirmé par le gouvernement dans le décret 60-2001. Il s'agit de confier à une entreprise

ou à un groupement d'entreprises la responsabilité des aspects suivants : ingénierie, approvisionnement et gestion de la construction (IAGC), tout en conservant la maîtrise d'œuvre du projet. Le mode IAGC permet que les travaux soient partagés en plusieurs lots et que les activités se chevauchent, plutôt que d'attendre que tous les plans et devis détaillés soient achevés. Un groupement formé de plusieurs entreprises, que nous avons nommé groupement IAGC, est sélectionné en avril 2001, à la suite d'un processus d'appel d'offres, pour assumer cette responsabilité. De par cet appel d'offres, la STM est désignée comme sous-traitant de ce groupement pour l'acquisition et l'installation des équipements fixes.

22. Par la suite débutent la réalisation des études complémentaires et la préparation des plans et devis sommaires. Cette étape, terminée en janvier 2002 par le groupement IAGC, a permis de définir le projet de façon plus détaillée ainsi que ses coûts et son échéancier. Des modifications sont apportées au concept élaboré en avril 2000, par exemple sur le tracé, et la date cible de la mise en service est janvier 2006. Le groupement IAGC dépose un rapport d'avant-projet en janvier 2002 et, un mois plus tard, il transmet les coûts relatifs au concept proposé, qui sont évalués à 553,5 millions de dollars. Les travaux de construction commencent en mars 2002.

23. En juillet 2003, le décret 729-2003 fait passer le budget autorisé du projet de 378,8 millions de dollars à 547,7 millions de dollars. Les travaux progressent et 307 millions de dollars sont déjà engagés, soit près de 90 p. cent du budget autorisé en 2000, excluant les taxes. Plusieurs contrats doivent être attribués pour mener le projet à terme. En décembre 2003, la direction de l'AMT divulgue une nouvelle prévision de coût et estime à ce moment que l'ensemble des débours avoisinerait les 690 millions de dollars. En mars 2004, ce chiffre est révisé et est porté à 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

24. Le projet de prolongement du métro vers Laval est le premier projet de construction d'un métro confié à l'AMT depuis sa création et le plus important des projets d'immobilisations présentement sous sa responsabilité. En vertu de sa loi constitutive, l'AMT devra céder à titre gratuit à la STM, à la fin des travaux ou à une date fixée par le gouvernement, tous les biens nécessaires au tunnel, aux voies, aux quais, aux garages des voitures de métro, aux ateliers et aux postes de ventilation. Ainsi, l'AMT ne conservera notamment que les stationnements et les terminus.

25. Enfin, signalons que la construction de tout prolongement du métro de même que les études qui s'y rapportent sont subventionnées par le MTQ en vertu du Programme d'aide

gouvernementale au transport collectif des personnes. Ce programme précise les dépenses admissibles au versement d'une subvention et les autorisations requises.

MANDAT, OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

26. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 1336-2003 de décembre 2003, nous avons procédé à une vérification particulière de la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval qui a été confiée à l'AMT.

27. Nous avons vérifié si l'AMT a géré le projet de prolongement du métro avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience. Nos travaux ont touché plusieurs volets : la planification du projet, la gestion des coûts et de l'échéancier, la gestion des risques, la gestion des contrats, l'éthique et la gouvernance du projet. Nos travaux ne visaient cependant pas à évaluer la qualité des travaux de construction, ni la productivité de la main-d'œuvre, ni à commenter l'état du marché de la construction, notamment la disponibilité des ressources humaines et matérielles. Le lecteur trouvera l'objectif de vérification et les critères d'évaluation à l'annexe 1 du présent rapport.

28. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires et des membres du conseil d'administration de l'AMT, des gestionnaires du MTQ, des gestionnaires du groupement IAGC ainsi que divers acteurs externes engagés dans le prolongement du métro. Notre vérification a duré un peu plus de cinq mois, soit de décembre 2003 à mai 2004. Enfin, mentionnons que, pour bien comprendre et interpréter les particularités inhérentes à ce secteur d'activité, des spécialistes de la gestion de projet de construction d'envergure nous ont accompagnés à titre de consultants.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

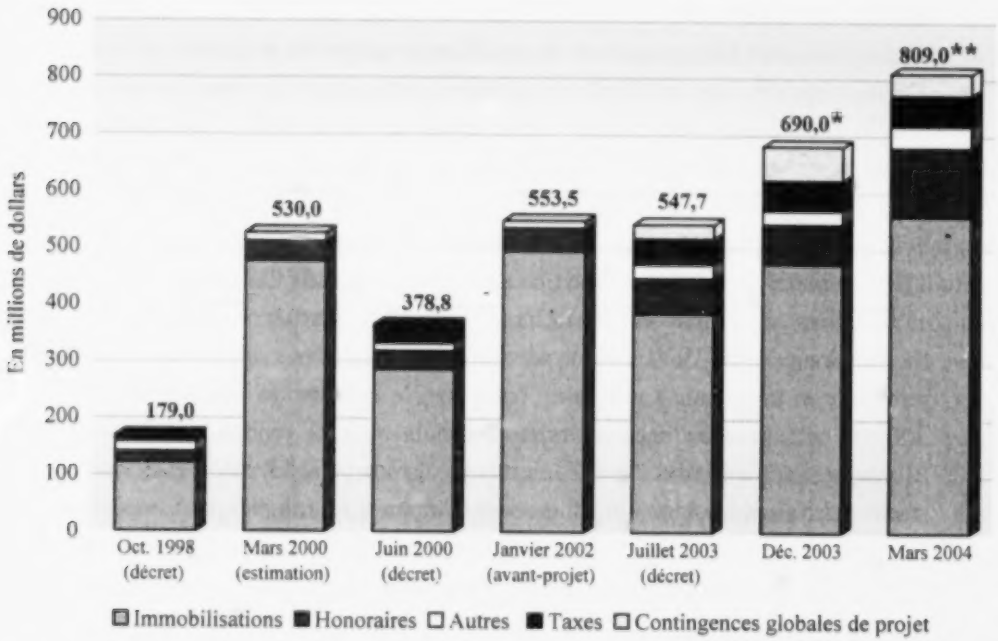
29. Notre vérification a révélé des failles majeures dans le processus de planification du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, et ce, tant lors de sa détermination que pendant les études de faisabilité et d'avant-projet qui ont précédé sa réalisation. Nous avons aussi constaté des manquements dans la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats qui n'ont pas facilité le déroulement du projet. Ils ont également eu des effets sur la prise de décision, puisqu'elle ne s'est pas faite de façon éclairée et en temps opportun. La gestion de l'éthique et la gouvernance du projet comportent aussi des déficiences, car les mécanismes en place pour assurer le respect des exigences sont insuffisants. En outre, le suivi d'ensemble n'a pas été fait avec toute la vigilance requise pour un projet public d'une telle envergure.

30. Compte tenu de l'importance de ces lacunes, nous sommes d'avis que ce projet n'a pas été géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience.

31. Afin de guider le lecteur dans les prochaines sections, nous jugeons utile de présenter dans le graphique 1 les coûts prévus à certaines étapes importantes du projet.

Graphique 1

COÛTS PRÉVUS À CERTAINES ÉTAPES IMPORTANTES DU PROJET



* En décembre 2003, le coût du projet est estimé à 658 millions de dollars, auquel il faut ajouter 32 millions renvoyant à des honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 690 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers. De plus, ce coût inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

** En mars 2004, le coût du projet est estimé à 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers. De plus, ce coût inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

Planification du projet

32. Les étapes qui précèdent la réalisation d'un projet comportent plusieurs phases critiques. À ce stade se prennent des décisions cruciales quant au contenu, aux coûts et à l'échéancier. Le respect d'un processus rigoureux de planification et de prise de décisions est essentiel pour assurer l'efficacité du projet et éviter les remises en question coûteuses. Ces phases

comprennent la détermination du projet, les études de faisabilité ainsi que l'avant-projet constitué des études complémentaires et des plans et devis sommaires.

Détermination du projet

33. Le prolongement du métro vers Laval a fait l'objet de nombreuses discussions depuis la fin des années 80 : plusieurs scénarios ont été évalués, de nombreux acteurs y ont participé de même que plusieurs firmes d'experts. Le 7 octobre 1998, le gouvernement prend la décision d'entreprendre le prolongement de la ligne 2 Est du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval jusqu'au secteur du cégep Montmorency et de la ligne de train de banlieue de Blainville, à un coût de 179 millions de dollars. Pourtant, cette décision ne s'appuie sur aucun document faisant ressortir la justification du projet et de ses coûts, de la localisation des deux stations prévues ainsi que du choix préliminaire du tracé.

34. Nous avons bien obtenu un document de travail daté d'octobre 1998 et préparé à la STM, mais il n'a jamais été validé ni contre-vérifié par les autorités de cette dernière. Ce document présentait de grandes similitudes avec le projet annoncé, entre autres le coût de 179 millions de dollars de même que des mises en garde relatives à ce coût. Parmi les autres similitudes, on trouve deux stations : la station Cartier et une autre station dont la localisation exacte devait être précisée, ainsi qu'une arrière-gare située à la station terminale et un garage souterrain. Toutefois, le nombre de kilomètres qui y apparaît, soit 3,8, est nettement en deçà du nombre requis pour se rendre jusqu'au secteur du cégep Montmorency, soit près de 5,2 kilomètres. L'écart de 1,4 kilomètre vient du fait que la station terminale, selon le document de travail, n'était pas située près du cégep Montmorency (0,5 kilomètre) et que la carte utilisée pour déterminer la longueur du tracé comportait une échelle erronée (0,9 kilomètre). Enfin, il est également mentionné dans ce document que la précision de l'évaluation est de plus ou moins 25 p. cent et que les coûts n'ont pas été actualisés depuis 1995.

35. Dans ce contexte, nous avons consulté d'autres études réalisées avant l'autorisation gouvernementale pour vérifier si le coût de 179 millions de dollars était justifié et réaliste. Ces études nous ont plutôt démontré que ce n'était pas le cas. Ainsi, l'une d'elles[6], effectuée en 1995 et financée par le MTQ, portait sur un prolongement jusqu'à la hauteur du boulevard Cartier, qui comportait une seule station plutôt que deux. Le coût prévu s'élevait à 121,5 millions de dollars pour un tracé de seulement 2 kilomètres, soit approximativement 40 p. cent du nombre de kilomètres requis, à savoir 5,2 kilomètres.

6. Ces études découlent d'un protocole d'entente signé le 21 septembre 1989 entre le gouvernement du Québec, la Ville de Laval, la STL, la Communauté urbaine de Montréal (aujourd'hui appelée la Communauté métropolitaine de Montréal) et la STM.

36. Une autre étude[6], menée en 1991, concernait un prolongement de 4,3 kilomètres jusqu'au centre-ville de Laval et présentait un coût de près de 250 millions de dollars, soit 71 millions de dollars de plus que le montant prévu au décret de 1998, sans tenir compte de l'inflation.

37. Par ailleurs, nous avons constaté que ni le MTQ ni l'AMT n'avaient prévu ce projet dans leurs différentes stratégies de planification. Un mémoire pour un nouveau plan du MTQ, le Plan de gestion des déplacements pour la région métropolitaine de Montréal, a été déposé au Conseil des ministres le 8 mai 1998 et proposait le prolongement jusqu'à la station Cartier; il était basé sur l'étude de 1995 qui évaluait le coût à 121,5 millions de dollars. Cette somme se retrouvait d'ailleurs au plan triennal d'immobilisations du MTQ lors de l'approbation du décret. Le mémoire mentionnait aussi que, pour se rendre jusqu'au centre-ville de Laval, des scénarios devaient être étudiés, ce qui n'a pas été le cas. Le prolongement de la ligne 2 Est du métro n'est pas non plus prévu dans le plan d'action 1988-1998 du MTQ pour le transport dans la région de Montréal.

38. Nous avons également constaté que l'AMT n'a pas été invitée à participer à l'élaboration du projet annoncé en 1998, bien que sa loi constitutive prévoie qu'elle planifie tout projet de prolongement du métro. Ce projet ne figure d'ailleurs pas dans son plan stratégique de développement du transport en commun pour la période 1997-2007, qui a été approuvé par le ministre d'État à la Métropole.

39. En conclusion, la justification du projet, y compris ses coûts et son contenu, n'était pas suffisamment documentée lors de son approbation par le gouvernement en 1998. D'autres études disponibles à ce moment démontraient que le coût présenté n'était pas réaliste. De plus, ce projet ne faisait pas partie des stratégies de planification du MTQ et de l'AMT.

Études de faisabilité

40. L'AMT amorce les études de faisabilité en 1998. Ces études visent à définir le projet pour en évaluer les coûts et permettre une prise de décision éclairée, avant d'engager des dépenses trop élevées. Elles portent sur la clarification des besoins, l'évaluation des contraintes à respecter, les objectifs à atteindre ainsi que le choix des procédés et comportent une analyse technique et économique.

41. Puisque peu d'informations accompagnent le décret, l'AMT doit élaborer un scénario de référence pour guider la conduite des études de faisabilité. Ce scénario comporte deux stations : la station Cartier et une station située près du cégep Montmorency, selon la localisation déterminée par la Ville de Laval. Il comprend aussi quatre structures

auxiliaires[7], un garage souterrain, un accès au garage Saint-Charles qui se trouve près de la station Henri-Bourassa et un tracé de 4,3 kilomètres.

42. Les parties prenantes au projet (STM, STL, Ville de Laval, Ville de Montréal, MAMM, MTQ) participent aux études de faisabilité et à différents mandats qui leur sont confiés par l'AMT, selon leurs champs de compétence respectifs. À cette fin, cette dernière a reçu du MTQ 3,4 millions de dollars provenant du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes.

43. Les études de faisabilité, achevées en avril 2000, ont révélé que le coût de 179 millions de dollars présenté en 1998 serait largement dépassé : le nombre de kilomètres est plus élevé que celui prévu dans le scénario de référence, soit 5,2 kilomètres au lieu de 4,3. Cet écart est dû au fait que la carte utilisée, la même qui a été mentionnée précédemment, comportait une échelle erronée. Par ailleurs, quatre structures auxiliaires doivent être ajoutées pour répondre aux normes de sécurité, et le nombre de voies doit être augmenté pour permettre l'accès des trains au garage. Un rapport découlant de ces études évalue le coût à 530 millions de dollars, excluant les taxes, montant qu'une firme d'experts a validé et jugé raisonnable, avec un degré de précision de plus ou moins 20 p. cent. Ce rapport a été transmis au MTQ par la direction de l'AMT en avril 2000. Cette dernière n'a pu nous démontrer qu'il a été remis à son conseil d'administration.

44. Toutefois, cette estimation n'a pas été retenue. Avec le comité d'orientation créé par l'AMT, auquel participe un représentant du MTQ et des principaux partenaires, la direction de l'AMT se livre à un exercice pour réduire ce coût à 438 millions de dollars : les contingences[8] liées à la construction et les frais indirects sont diminués de façon draconienne sans justification et les contingences ayant trait à la conception sont éliminées sans raison valable. De plus, 10 millions de dollars ont été retranchés au chapitre des équipements fixes, également sans justification. Il est pourtant d'usage, lorsqu'on dirige un grand projet, de prévoir des sommes pour tenir compte des imprévus qui risquent de survenir et d'inclure dans les estimations des coûts indirects suffisants pour couvrir, notamment, les frais généraux, dont les avantages sociaux et les assurances. Nous sommes d'avis que cette réduction de 92 millions de dollars n'est pas réaliste, puisqu'elle signifie que le projet ne doit comporter aucun risque, ce qui n'est pas indiqué dans un projet d'une telle envergure.

45. En parallèle, un exercice d'optimisation conduit par une firme spécialisée, à la demande de l'AMT, et réunissant plusieurs experts a pour objectif de déterminer des éléments du projet qui peuvent être modifiés afin de réduire les coûts tout en respectant les besoins et la

7. Une structure auxiliaire est, par exemple, un poste de ventilation, une sortie d'urgence ou tout autre bâtiment ou équipement nécessaire au fonctionnement du métro.
8. Montant estimé pour tenir compte des imprévus possibles liés aux hypothèses de travail.

faisabilité du projet. Pratique courante dans le domaine des grands projets, cette démarche, communément appelée analyse de la valeur, doit être complétée par une évaluation technique qui valide les possibilités considérées.

46. Plusieurs de ces possibilités, évaluées à environ 35 millions de dollars, ont ainsi été prises en considération pour réduire les coûts du projet. Toutefois, certains aspects n'avaient pas encore fait l'objet des évaluations techniques requises. D'autres réductions de coûts de 58 millions de dollars ont aussi été effectuées. Conséquemment, des économies ne reposant sur aucune validation technique préalable ont été appliquées à la diminution de la largeur et de la profondeur des stations, à la dimension des terminus et des stationnements et à la révision de l'accès au garage. D'autres réductions non réalistes ont également été effectuées, par exemple dans les coûts de démolition et de reconstruction du Centre de formation souterrain de prévention des incendies situé sur le tracé prévu. De plus, mentionnons qu'une troisième station a été ajoutée à la jonction du train de banlieue de Blainville sans qu'on prenne le temps d'en étudier en détail l'incidence sur les coûts. Ainsi, le conseil d'administration reçoit en avril 2000 un rapport présentant les résultats de cet exercice : le coût du projet est alors établi à 345,3 millions de dollars pour un tracé de 5,2 kilomètres, incluant trois stations. Ce document est transmis au ministre des Transports et mentionne notamment qu'il faut valider les résultats de l'analyse de la valeur et les pistes d'économie retenues avant de préparer les plans et devis.

47. C'est sur cette base que, le 14 juin 2000, le gouvernement approuve les modifications apportées au projet, par le décret 716-2000, et révise le budget en le portant à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes de 33,5 millions de dollars, et ce, avant d'avoir obtenu les résultats des études complémentaires qu'il demande dans ce même décret. Nous sommes d'avis qu'il ne disposait pas, à ce moment, de toute l'information pertinente nécessaire à la prise de décision. À ce moment, les coûts sont sous-évalués et irréalistes puisqu'ils n'incluent pas, entre autres, les contingences et les frais indirects normalement assignés à de tels projets. Ils sont en outre établis sans que les résultats des études de validation technique nécessaires pour corroborer les économies anticipées soient connus. Les coûts ne comprennent pas non plus les frais de financement jusqu'à la fin du projet et l'inflation n'a pas été considérée; ce sont pourtant des éléments dont on tient compte dans le domaine pour un projet s'échelonnant sur plusieurs années.

48. Une simple comparaison avec d'autres projets de construction de métro, comme celui du métro de Toronto, aurait toutefois suffi pour démontrer cette sous-évaluation. Ainsi, les coûts prévus pour ce projet, disponibles dès 1998, étaient d'environ 145 millions de dollars du kilomètre, alors que le budget adopté pour le prolongement du métro vers Laval était deux fois moins élevé, soit seulement 73 millions du kilomètre.

49. La décision de poursuivre le projet s'appuie également sur une analyse avantages-coûts terminée en juin 2000. Cette analyse visait à déterminer s'il est économiquement et financièrement rentable d'entreprendre ce prolongement. On y mentionne des avantages de 245 millions de dollars, notamment des gains de temps pour les usagers et la réduction des coûts de déplacement en automobile, comparativement à des coûts actualisés basés sur le coût du projet évalué à 345,3 millions de dollars (excluant les taxes) et les frais d'exploitation afférents à ce prolongement. Le ratio de 0,71 que cela représente a été jugé acceptable, bien que le *Guide pour les analyses avantages-coûts à l'intention des organismes publics de transport* préparé par le MTQ en décembre 1995 mentionne que le ratio visé est de 1. De plus, cette analyse, qui a tenu compte du coût du projet de 345,3 millions de dollars, sous-évalué, n'a donc pas permis au gouvernement de faire une juste évaluation de la situation. En effet, si le coût de 530 millions de dollars, lui-même sous-évalué et qui était connu à l'époque, avait été utilisé pour établir le ratio, le résultat obtenu aurait été encore plus éloigné de la cible visée.

50. Par ailleurs, devant l'augmentation des coûts par rapport au budget de 179 millions de dollars autorisé en 1998, d'autres modes de transport ont été envisagés pour desservir le centre-ville de Laval, tels un train léger et l'électrification d'une ligne de train, et ce, à la demande du ministre en mars 2000. Les analyses qui visaient l'évaluation de ces solutions de rechange n'ont pas été retenues. Nous avons constaté que ces analyses ont été effectuées sans qu'il y ait eu d'études techniques détaillées ni d'analyses avantages-coûts.

51. La phase des études de faisabilité, point tournant du projet, n'a pas été faite avec toute la rigueur requise et la décision du gouvernement d'engager des fonds additionnels pour poursuivre le projet a été prématurée : 3,4 millions de dollars ont été investis dans des études dont on réfute plusieurs aspects et des réductions de coûts non justifiées sont appliquées, et ce, en quelques semaines.

Avant-projet

52. À la suite du décret de juin 2000, l'AMT embauche, à l'automne 2000, un directeur de projet, constitue une équipe de gestion de projet et élabore un plan directeur. En avril 2001, elle sélectionne le groupement IAGC. Ce dernier entreprend son mandat en effectuant des études complémentaires qui visent à définir de façon plus détaillée l'ensemble du projet. Par la suite, l'AMT prépare des plans et devis sommaires et dépose un rapport d'avant-projet en janvier 2002.

53. Cette phase d'avant-projet était cruciale pour l'AMT, puisqu'elle permettait de confirmer le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé avant d'entreprendre sa réalisation. Force est de constater que plusieurs éléments cruciaux ont été escamotés au cours de cette période charnière.

54. Le plan directeur, achevé en octobre 2000, présente les objectifs suivants :

- Amélioration de la fluidité et de la sécurité des déplacements vers l'île de Montréal;
- Développement harmonieux de la Ville de Laval et consolidation de son centre-ville;
- Optimisation des coûts d'exploitation de la desserte du territoire lavallois;
- Minimisation des impacts négatifs associés à la présence des nouvelles infrastructures en milieu urbain;
- Amélioration de la qualité de vie des citoyens.

55. En l'absence d'indicateurs ou de cibles précises pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, il sera donc difficile de rendre des comptes et de démontrer que le projet répond aux besoins définis. Par exemple, l'objectif d'optimiser les coûts d'exploitation de la desserte du territoire lavallois aurait nécessité que l'on établisse ces coûts avant la réalisation du projet pour être en mesure d'en évaluer l'ampleur après son achèvement.

56. Lors de nos travaux, nous avons relevé des déficiences liées au processus menant au choix de la méthode IAGC et à son application. Cette méthode, confirmée par décret en janvier 2001, consiste à recruter une firme et permet de lancer des appels d'offres au fur et à mesure que les plans et devis détaillés d'un lot sont terminés. Elle permet aussi de choisir un seul mandataire responsable des résultats. Il importe de noter que cette méthode reconnue était utilisée pour la première fois au Québec dans un projet de construction du secteur des transports.

57. Le mémoire du décret présentait les principaux avantages recherchés par ce choix, soit une réalisation accélérée du projet, un meilleur contrôle des coûts pour le propriétaire et une plus grande flexibilité dans les correctifs à apporter grâce à une procédure d'approvisionnement étalée. Ce mémoire ne précise cependant pas les conditions d'application à établir pour assurer son succès. Il ne fait pas non plus état des inconvénients, par exemple les dépassements de coûts qui peuvent être assumés par le propriétaire.

58. Un exemple de condition d'application est que le contenu du projet doit être suffisamment détaillé, au moment de l'attribution du contrat, pour permettre de préciser les responsabilités de la firme mandataire, les coûts de construction et les honoraires professionnels afférents. Nos travaux révèlent cependant que, lors de l'appel d'offres, cette condition n'était pas respectée, puisque le concept du projet élaboré en 2000 n'avait pas encore été analysé en détail. En lançant un appel d'offres, dans lequel étaient indiqués des honoraires fixes basés sur un coût de projet sous-évalué et irréaliste (345,3 millions de dollars, excluant les taxes), l'AMT a agi trop tôt. Si elle voulait aller de l'avant à ce

moment, malgré le fait que les plans et devis sommaires n'étaient pas terminés, elle aurait dû adapter le contenu de l'appel d'offres au degré d'avancement du projet tout en prévoyant le niveau d'honoraires du groupement IAGC et attendre au terme des études d'avant-projet qui déterminaient le coût et l'échéancier validés par toutes les parties pour fixer ces honoraires. Ne l'ayant pas fait, elle s'est exposée à certaines conséquences négatives, dont nous traiterons à la section sur les modalités prévues au contrat.

59. Les travaux relatifs à la préparation des plans et devis sommaires terminés en janvier 2002 ont démontré d'ailleurs que le concept du projet présenté lors de l'adoption du décret fixant le coût à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes, n'était pas exploitable. En effet, des simulations effectuées avec l'aide d'une firme d'experts révèlent un engorgement prévisible à la station Montmorency, des arrêts prolongés à la station Concorde et un goulot d'étranglement à la station Henri-Bourassa lors de l'accès des trains au garage. Des mesures transitoires doivent aussi être prévues pour l'exécution des travaux près de la station Henri-Bourassa.

60. Des modifications ont donc dû être apportées au projet afin de le rendre réalisable : révision des accès aux garages, de l'emplacement du garage Montmorency et de la profondeur des structures ainsi que de l'offre de services en période de pointe, à 4 min 40 s plutôt que 2 min 35 s. Cette révision de l'offre de services n'a pas fait l'objet d'une analyse pour en connaître l'impact, entre autres quant au nombre de nouveaux usagers prévu. D'autres changements ont aussi été apportés, soit la révision du concept de ventilation, l'ajout du Centre de formation souterrain de prévention des incendies, dont les coûts ont été exclus du projet lors des études de faisabilité, et la réduction de la taille et du nombre d'escaliers mécaniques. L'annexe 3 reproduit le nouveau tracé du projet (en rouge), celui élaboré lors des études de faisabilité (en jaune) et enfin celui du scénario approuvé lors du décret de juin 2000 (en vert).

61. L'état d'avancement des travaux est présenté au comité d'orientation le 25 janvier 2002. Les plans et devis sommaires sont terminés, l'expropriation des terrains requis pour réaliser la construction est achevée à 60 p. cent et l'ingénierie détaillée a débuté pour quelques lots. L'évaluation des coûts n'est pas encore complétée, mais des indices montrent qu'ils seront supérieurs à ceux du budget autorisé, qui sont de 378,8 millions de dollars.

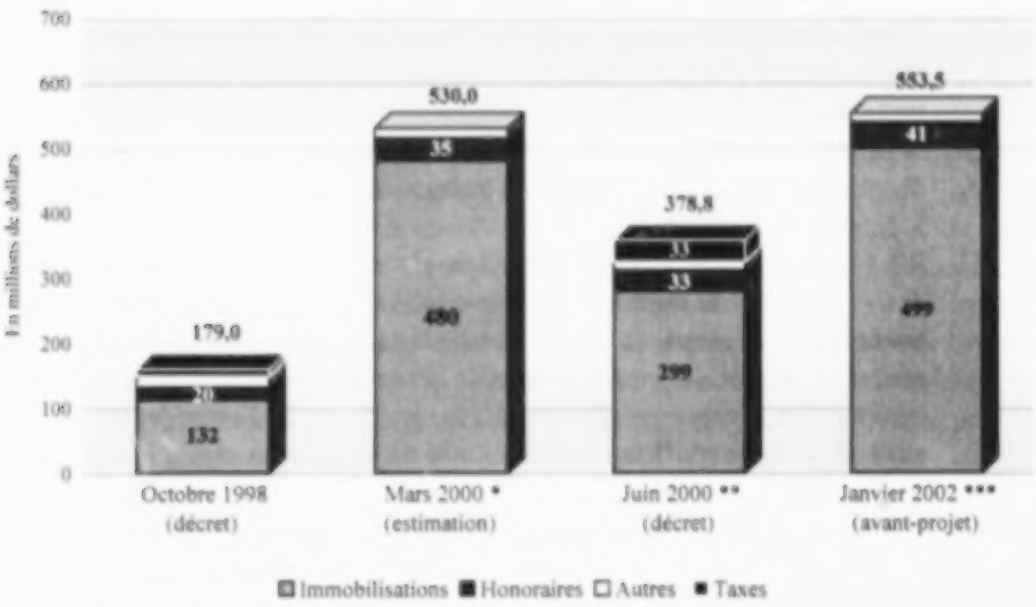
62. Le 31 janvier 2002, le conseil d'administration de l'AMT approuve les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC. Cependant, il confirme dans une résolution que ce concept révisé est réalisable à l'intérieur du budget établi de 378,8 millions de dollars. Or, cette décision est prise sans avoir préalablement exigé du groupement IAGC l'estimation du coût; cette dernière sera remise à la direction de l'AMT un mois plus tard. Dans les faits, ce coût révisé par le groupement IAGC s'élève à 553,5 millions de dollars, excluant les taxes, mais la direction de l'AMT rejette cette estimation. Celle-ci n'a pu nous

démontrer que le rapport contenant ces coûts a été transmis au conseil d'administration. Au même moment qu'il confirme le budget de 378,8 millions de dollars, le conseil d'administration autorise des montants additionnels de 72 millions de dollars, dont 34 millions (en dollars de 2001) relativement à une réserve pour inflation et frais financiers et 30,2 millions pour des éléments autofinancés. Le 31 janvier 2002, la présidente-directrice générale de l'AMT mentionne au ministre qu'il est possible de respecter le budget de 378,8 millions de dollars, sans inclure l'inflation et les frais de financement, et ce, malgré les modifications apportées au concept et des indices de la hausse des coûts. Qui plus est, le rapport d'avant-projet présentait comme date de fin du projet le 15 août 2006, mais la direction a quand même maintenu l'échéance de janvier 2006 déterminée au départ, sans en informer le conseil ni le ministre.

63. Ainsi, l'AMT n'a pas tenu compte des préceptes essentiels avant d'entreprendre la réalisation de ce projet : l'analyse avantages-coûts de juin 2000 n'est pas mise à jour à la lumière des nouvelles données disponibles ni l'évaluation des autres solutions de rechange de transport envisagées cette année-là. Elle n'a donc pas réévalué le projet dans son ensemble à ce moment. Le graphique 2 présente l'évolution des coûts estimés aux différentes étapes de la planification.

Graphique 2

COÛTS PRÉVUS À CERTAINES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION DU PROJET



* Le tracé qui correspond à cette estimation est présenté à l'annexe 3 (tracé jaune).

** Le tracé qui correspond à ce décret est présenté à l'annexe 3 (tracé vert).

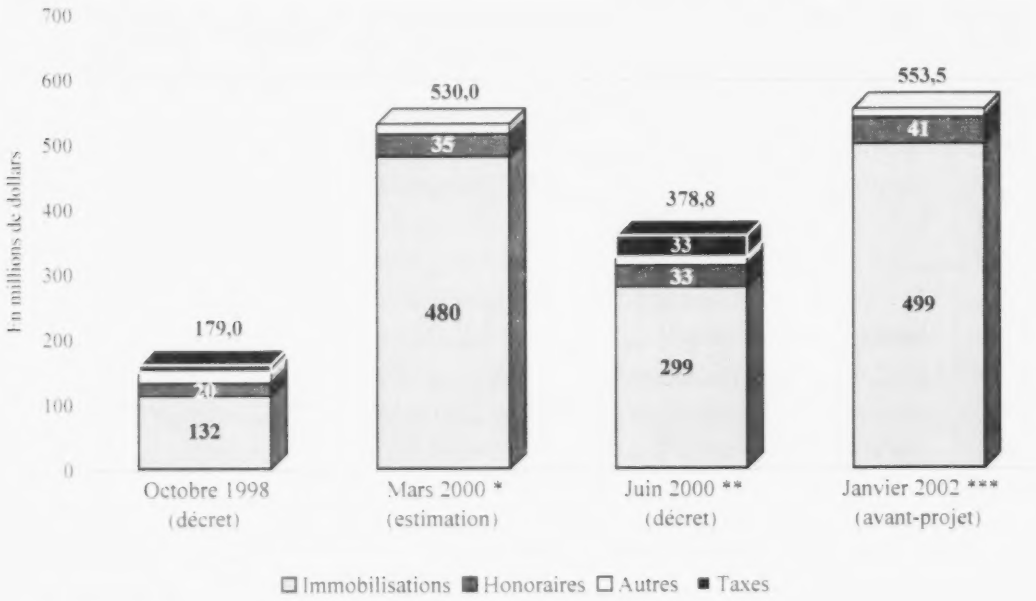
*** Le tracé qui correspond à cet avant-projet est présenté à l'annexe 3 (tracé rouge).

démontrer que le rapport contenant ces coûts a été transmis au conseil d'administration. Au même moment qu'il confirme le budget de 378,8 millions de dollars, le conseil d'administration autorise des montants additionnels de 72 millions de dollars, dont 34 millions (en dollars de 2001) relativement à une réserve pour inflation et frais financiers et 30,2 millions pour des éléments autofinancés. Le 31 janvier 2002, la présidente-directrice générale de l'AMT mentionne au ministre qu'il est possible de respecter le budget de 378,8 millions de dollars, sans inclure l'inflation et les frais de financement, et ce, malgré les modifications apportées au concept et des indices de la hausse des coûts. Qui plus est, le rapport d'avant-projet présentait comme date de fin du projet le 15 août 2006, mais la direction a quand même maintenu l'échéance de janvier 2006 déterminée au départ, sans en informer le conseil ni le ministre.

63. Ainsi, l'AMT n'a pas tenu compte des préceptes essentiels avant d'entreprendre la réalisation de ce projet : l'analyse avantages-coûts de juin 2000 n'est pas mise à jour à la lumière des nouvelles données disponibles ni l'évaluation des autres solutions de rechange de transport envisagées cette année-là. Elle n'a donc pas réévalué le projet dans son ensemble à ce moment. Le graphique 2 présente l'évolution des coûts estimés aux différentes étapes de la planification.

Graphique 2

COÛTS PRÉVUS À CERTAINES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION DU PROJET



* Le tracé qui correspond à cette estimation est présenté à l'annexe 3 (tracé jaune).

** Le tracé qui correspond à ce décret est présenté à l'annexe 3 (tracé vert).

*** Le tracé qui correspond à cet avant-projet est présenté à l'annexe 3 (tracé rouge).

64. L'écart important entre les estimations des études et les coûts autorisés par le gouvernement montre le manque de transparence de la direction de l'AMT. Il montre également qu'il y a eu un manque de rigueur au cours du processus de planification. Pendant cette phase du projet, un décret en fixe le coût à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes, alors que, quelques mois auparavant, il était estimé à 530 millions de dollars, sans les taxes. Subséquemment, l'étude d'avant-projet vient confirmer l'ampleur des coûts présentés en mars 2000. Des efforts considérables ont été déployés pendant plus de trois ans, et près de 10 millions de dollars ont été dépensés, sans toutefois garantir le démarrage du projet sur des bases solides.

65. Les nombreuses failles constatées pendant cette période cruciale ne favorisent pas la saine gestion du projet. Comme nous le verrons plus loin, elles ne permettent pas non plus aux acteurs clés d'assumer entièrement leurs responsabilités; elles ont même pour effet de déresponsabiliser l'ensemble des parties prenantes. Enfin, ces lacunes auront malheureusement des conséquences néfastes tout au long du déroulement du projet.

Réalisation des travaux

Début des travaux

66. Les travaux commencent en mars 2002. Le premier contrat est attribué par le conseil d'administration de l'AMT le 1er mars. Notre vérification révèle toutefois que le projet a débuté avant l'analyse approfondie des résultats des études d'avant-projet et l'obtention des autorisations requises. Pourtant, il était encore temps, avant de commencer les travaux, de revoir en profondeur le projet pour s'assurer du respect du budget, par exemple en réduisant le nombre de stations et la longueur du tracé, en abandonnant le projet ou en examinant d'autres solutions de rechange avant d'engager des fonds publics considérables.

67. Il est prévu dans le contrat conclu avec le groupement IAGC que le contenu des plans et devis sommaires du projet sera approuvé par l'AMT et le MTQ avant d'entreprendre les autres étapes du projet. Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes prévoit également l'obtention d'une autorisation de principe de la part du ministre afin d'approuver le concept du projet ou de l'avant-projet ainsi que d'une autorisation finale pour assurer la conformité des travaux aux plans.

68. Nous avons constaté que la réalisation du projet a été amorcée avant que le MTQ ait approuvé les plans et devis sommaires et que le ministre en ait donné l'autorisation de principe. Nous sommes d'avis qu'il était périlleux d'agir ainsi, puisque cette étape charnière autorisait le groupement IAGC à entreprendre les plans et devis détaillés pour tous les lots de construction et d'approvisionnement.

69. L'autorisation de principe du ministre est accordée le 23 mai 2002 seulement alors que l'on a déjà attribué deux contrats d'une somme totale de 1,1 million de dollars, lancé un appel d'offres pour un lot de construction d'une valeur de 35 millions de dollars et versé 2,1 millions de dollars en honoraires professionnels au groupement IAGC pour la phase de réalisation du projet.

70. Dans la lettre qu'il a envoyée à la présidente-directrice générale de l'AMT, le ministre mentionne qu'il autorise la réalisation du projet, dans la limite du budget déjà autorisé de 378,8 millions de dollars, mais qu'il s'inquiète de l'augmentation substantielle des coûts indiquée dans l'estimation du groupement IAGC qui a été transmise au représentant du MTQ en février 2002. Il exige par ailleurs que la présidente-directrice générale de l'AMT lui fasse part, sur une base régulière, de l'évolution des dépenses et des prévisions révisées du coût final. Il ajoute de plus que le représentant du MTQ auprès de l'équipe de gestion de projet aura la responsabilité d'approuver les plans et devis détaillés, dans la mesure où le budget sera aussi respecté. Selon le MTQ, la responsabilité de son représentant consiste à s'assurer que les plans et devis détaillés sont conformes au concept. Or, notre vérification fait ressortir qu'aucun des plans et devis détaillés terminés jusqu'à maintenant n'a été approuvé formellement par ce représentant.

71. D'autre part, l'entente liant le groupement IAGC à l'AMT fait état d'une autre étape à suivre, qui a elle aussi été négligée, avant d'entreprendre la réalisation des travaux. Il s'agit d'une analyse de la valeur ayant notamment pour but de valider le ratio avantages-coûts et de confirmer le concept final du projet. Les recommandations contenues dans le rapport résultant de cette analyse devaient être approuvées par l'AMT et le MTQ.

72. Nos travaux ont révélé que cette approbation n'a jamais été donnée et, pire encore, que l'analyse de la valeur prévue n'a jamais été effectuée. Pourtant, la direction de l'AMT a demandé au groupement IAGC de procéder à la révision du projet à l'aide d'une telle analyse, compte tenu du fait que la prévision de coûts, qui s'élevait à 553,5 millions de dollars, excluant les taxes, s'écartait largement du budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Cette demande n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de la direction de l'AMT. Celle-ci a accepté, plutôt que de réviser le projet en profondeur, des ateliers de révision, lot par lot, sans vue d'ensemble, qui n'ont pas permis d'abaisser le coût de construction pour se conformer au budget autorisé.

73. Cet empressement à amorcer les travaux sans respecter toutes les étapes prévues, dont l'obtention des autorisations requises, et sans arriver à un consensus sur les coûts prévisibles aura des conséquences néfastes à plusieurs égards, notamment sur la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats.

Gestion des coûts et de l'échéancier

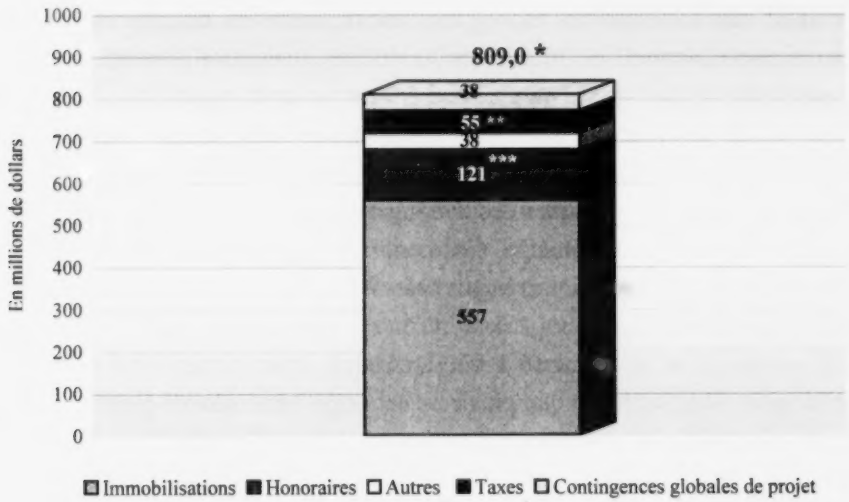
74. En se voyant confier la réalisation de la construction du prolongement de la ligne 2 Est du métro vers Laval, l'AMT avait la responsabilité d'exercer une gestion adéquate des coûts et de l'échéancier. Il importe pour les instances décisionnelles, en l'occurrence le conseil d'administration de l'AMT et le MTQ, d'avoir régulièrement un portrait fidèle de la situation à l'égard des engagements, des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Un tel projet exige qu'une attention toute particulière soit accordée aux coûts prévus pour achever le projet. Les prévisions doivent alors être mises à jour régulièrement afin de tenir compte de l'expérience acquise, des faits nouveaux ainsi que de l'évolution des risques.

Portrait de la situation

75. Force est de constater que les mécanismes en place à l'AMT ne permettent pas de disposer régulièrement d'un portrait fidèle de la situation à l'égard des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Ce n'est qu'à la fin de mars 2004, soit trois mois après le début de nos travaux, que la direction de l'AMT a été en mesure de nous remettre un tel portrait. À cette date, elle estime que le projet se terminera en juillet 2007 plutôt qu'en janvier 2006. En ce qui concerne le coût (graphique 3), l'AMT l'estime à 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers. De ce montant, 384,6 millions de dollars sont engagés. Pour ce qui est du degré d'avancement global du projet, l'AMT l'évalue à 28 p. cent, en considérant la somme de 190 millions de dollars déboursée au 31 mars 2004 sur le coût final prévu du projet, excluant les taxes, les contingences globales et une partie des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC. Ce mode de calcul ne correspond toutefois pas au degré réel d'avancement des travaux établi selon des méthodes reconnues dans le domaine de la gestion de projet.

Graphique 3

PRÉVISION DE COÛTS EN MARS 2004



* Le coût du projet inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

** Le montant des taxes est appelé à varier selon les lois fiscales en vigueur au moment du transfert de propriété à la STM.

*** Le montant des honoraires inclut les demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, qui s'élèvent à 76 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

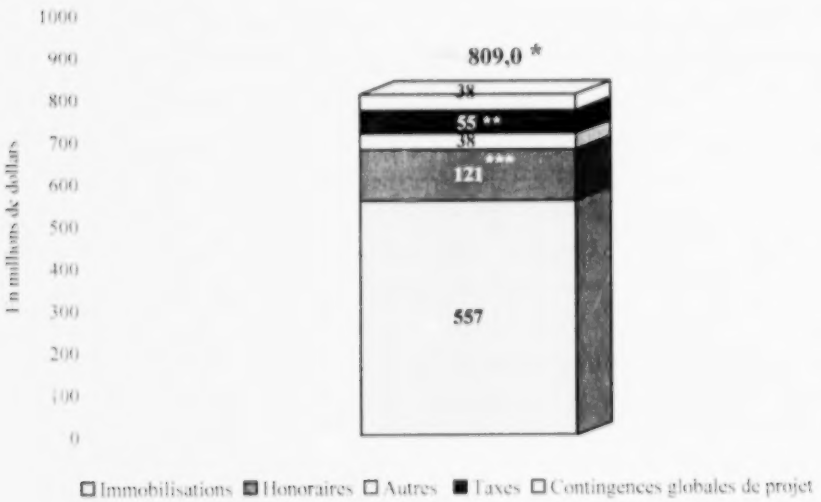
Coûts et échéancier

76. La gestion des coûts et de l'échéancier a aussi présenté des lacunes importantes dès le début des travaux. D'ailleurs, les majorations des prévisions de coûts, toujours considérables d'une fois à l'autre, et les trois reports de la date de fin des travaux (août 2006, octobre 2006 et juillet 2007) en témoignent bien.

77. L'AMT a géré des budgets qui ne tenaient pas compte de l'ensemble des coûts du projet. Dans les faits, elle n'a jamais utilisé un budget de référence réaliste afin d'effectuer un contrôle adéquat et une bonne reddition de comptes. Comme il a déjà été mentionné, dès mars 2002, l'AMT a administré le projet avec un budget autorisé de 378,8 millions de dollars, alors que, selon l'information qu'elle détenait à ce moment, la prévision du coût du projet était beaucoup plus élevée. En effet, à cette date, l'étude d'avant-projet menée par le groupement IAGC avançait déjà un coût de 553,5 millions de dollars pour la réalisation des travaux auquel l'AMT, à titre de maître d'œuvre, aurait dû ajouter des coûts facilement identifiables et prévisibles, tels les taxes, une provision pour des honoraires professionnels

Graphique 3

PRÉVISION DE COÛTS EN MARS 2004



* Le coût du projet inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

** Le montant des taxes est appelé à varier selon les lois fiscales en vigueur au moment du transfert de propriété à la STM.

*** Le montant des honoraires inclut les demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, qui s'élèvent à 76 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

Coûts et échéancier

76. La gestion des coûts et de l'échéancier a aussi présenté des lacunes importantes dès le début des travaux. D'ailleurs, les majorations des prévisions de coûts, toujours considérables d'une fois à l'autre, et les trois reports de la date de fin des travaux (août 2006, octobre 2006 et juillet 2007) en témoignent bien.

77. L'AMT a géré des budgets qui ne tenaient pas compte de l'ensemble des coûts du projet. Dans les faits, elle n'a jamais utilisé un budget de référence réaliste afin d'effectuer un contrôle adéquat et une bonne reddition de comptes. Comme il a déjà été mentionné, dès mars 2002, l'AMT a administré le projet avec un budget autorisé de 378,8 millions de dollars, alors que, selon l'information qu'elle détenait à ce moment, la prévision du coût du projet était beaucoup plus élevée. En effet, à cette date, l'étude d'avant-projet menée par le groupement IAGC avançait déjà un coût de 553,5 millions de dollars pour la réalisation des travaux auquel l'AMT, à titre de maître d'œuvre, aurait dû ajouter des coûts facilement identifiables et prévisibles, tels les taxes, une provision pour des honoraires professionnels

additionnels, les contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

78. Les taxes représentent une estimation d'un montant de 55 millions de dollars et elles seront payées lors de la remise des ouvrages à son futur propriétaire, la STM. Ce montant peut varier selon les lois fiscales en vigueur au moment du transfert. La provision pour honoraires professionnels de 76 millions de dollars correspond à ce qui est demandé par le groupement IAGC qui, dès le rapport d'avant-projet, avait signifié la nécessité de revoir le montant prévu au contrat; le niveau d'honoraires raisonnable sur lequel les parties parviendront à s'entendre ou qui devra être fixé par un tiers n'a pas été déterminé à ce jour. Enfin, l'AMT aurait dû appliquer des contingences globales de projet, ce qui constitue une pratique normale dans ce domaine. Ces contingences sont des sommes mises en réserve pour les situations problématiques impossibles à prévoir avant le lancement du projet.

79. L'AMT a donc géré, pendant 16 mois, un budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Même si nous avons constaté que plusieurs échanges ont eu lieu à partir de décembre 2002 impliquant le MTQ, la présidente-directrice générale et le ministre à l'égard de la sous-évaluation du budget, ce n'est qu'en juillet 2003, alors que plus de 90 p. cent du budget, excluant les taxes, est engagé, qu'un nouveau décret gouvernemental est approuvé. Au préalable, l'AMT et le MTQ font l'analyse des options suivantes : arrêt du projet, report des travaux d'une année, optimisation de l'exploitation – comme l'élimination de la station Concorde ou la limitation de l'exploitation du prolongement au tronçon Cartier – et continuation du projet. Cette dernière option est retenue et on révise alors le budget pour le porter à 547,7 millions de dollars, y compris les taxes. Encore une fois, ce budget est sous-évalué. En effet, en août 2003, soit quelques semaines après le décret, dans un rapport faisant état des estimations prévues en juillet 2003, le groupement IAGC révise son estimation du coût du projet, qui était initialement de 553,5 millions de dollars, et le fait passer à 583 millions de dollars, auquel il faut ajouter, entre autres, les taxes, des contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

80. En juin 2003, dans un document sur les mesures de contrôle appliquées dans le cadre du projet, qui a été remis au ministre, la présidente-directrice générale de l'AMT indique qu'elle produit mensuellement un tableau de l'état des travaux qui comprend notamment les pourcentages d'avancement prévu et réel par période, la durée des activités et des graphiques illustrant ces données. De telles informations auraient permis d'établir en tout temps une prévision fiable des coûts et de la date de fin des travaux. Dans les faits, l'AMT présentait des projections de coûts et un degré d'avancement des travaux qui ne reposaient pas sur une estimation réaliste des coûts mais plutôt sur le budget autorisé. De plus, nous avons constaté que, pour certaines dates données, les coûts estimés du projet divulgués au MTQ diffèrent largement de ceux fournis aux membres du conseil d'administration. Par exemple, dans un document présenté à ces derniers, la prévision du coût total du projet au

31 janvier 2003 se montait à 375,5 millions de dollars, prévision basée principalement sur le décret autorisé en juin 2000 (une note signalait néanmoins qu'il fallait ajouter un montant de 81 millions de dollars). Or, la prévision remise au MTQ s'élevait à 496,3 millions de dollars, puisque des coûts de construction supplémentaires y étaient inclus.

81. Par ailleurs, le plan directeur préparé par l'AMT prévoyait, durant l'exécution du projet, que les estimations seraient révisées afin de déceler les écarts sérieux et d'apporter les solutions de redressement avant le processus d'appel d'offres. Une telle façon de faire favorise une réactualisation systématique des coûts tout au long du déroulement du projet. Nos travaux révèlent que cela n'a pas été effectué de manière rigoureuse, ce qui a entraîné des retards dans la prise de décision. Ainsi, en novembre 2003, des écarts importants entre les coûts prévus et les soumissions reçues ont été relevés pour un lot de construction (7,2 millions de dollars, soit 18 p. cent d'écart) et un lot d'équipement (11,6 millions de dollars, soit 52 p. cent d'écart). Pour un de ces lots, l'estimation la plus récente datait de deux ans. Devant ces écarts, de plus de 10 p. cent, l'AMT a dû obtenir des autorisations spéciales des autorités du MTQ.

82. Trois mois se sont écoulés avant que la décision d'attribuer un contrat pour un lot et de retourner en appel d'offres pour l'autre soit prise. Selon la direction de l'AMT, cela a occasionné un glissement de plus de neuf mois dans l'échéancier du projet et a entraîné des coûts supplémentaires de 4,5 millions de dollars. Si cette dernière avait effectué, comme les bonnes pratiques le prévoient, des révisions exhaustives et systématiques des prévisions de coûts avant d'aller en appel d'offres et présenté une reddition de comptes au MTQ à cet égard, chacune de ces parties aurait pu bénéficier d'une meilleure information pour analyser la situation, et ce, plus rapidement.

83. En somme, la négation de la réalité du projet dans sa globalité et le manque de transparence ont créé une mauvaise perception du coût du projet et des dépassements de coûts. Ils ont également eu des effets néfastes sur le processus décisionnel et sur le déroulement des travaux.

Gestion des risques

84. En ne prenant pas en considération l'ensemble des risques dès l'étape de planification et tout au cours du projet, l'AMT a négligé une des dimensions importantes de la gestion de projet. Le prolongement du métro vers Laval étant de nature très complexe, plusieurs risques sont implicitement présents, entre autres ceux liés à la technologie, à la qualité des travaux, à des facteurs externes ou à l'organisation même du projet. Dans ce contexte, il importe d'effectuer une gestion proactive des risques pour permettre, notamment, d'établir des estimations réalistes des coûts, des délais et des besoins en ressources, à la mesure des incertitudes relevées, et ainsi d'exercer un meilleur contrôle sur le projet.

85. Nous avons constaté que la gestion de l'AMT à cet égard comporte des lacunes. Ainsi, aucun plan formel de gestion des risques n'a été élaboré; un tel plan aurait fait état des différents risques, de leurs causes et de leur probabilité de même que de leurs conséquences sur la qualité, les échéanciers et les coûts. Il aurait aussi indiqué les mesures à prendre pour les atténuer. Cela aurait été d'autant plus important que l'AMT assume une part importante des risques dans ce projet.

86. Le fait que l'AMT n'a pas pris en considération les risques lors des estimations de coûts est plutôt surprenant. Pourtant, lors de la phase d'avant-projet, dans le rapport du groupement IAGC estimant le coût à 553,5 millions de dollars, on avait relevé plusieurs risques liés aux caractéristiques géologiques du sol, à l'élimination des matériaux d'excavation sur des sites autorisés, au degré d'avancement de la conception, aux variations de prix pour les matériaux, équipements, fournitures et frais administratifs, à la productivité de la main-d'œuvre et aux heures supplémentaires. La direction de l'AMT, appuyée par le MTQ, n'a pas agi avec prudence à cet égard : elle a jugé que la valeur de ces éléments, soit 123 millions de dollars, était trop élevée, et elle a rejeté la possibilité qu'ils se réalisent en totalité ou en partie. Les coûts prévus du projet devenaient donc déraisonnables par rapport à l'envergure de ce dernier. Il n'est guère surprenant de constater que, en procédant de la sorte, l'AMT a été dans l'obligation d'ajuster à la hausse les différents budgets à autoriser au fur et à mesure que les risques se sont concrétisés. Par exemple, alors que rien n'était prévu au budget à ce sujet, la direction de l'AMT estime que la décontamination des sols à la station Cartier coûtera 3,3 millions de dollars.

Gestion des contrats

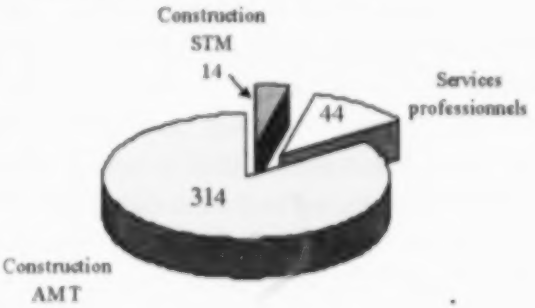
87. Les acquisitions de biens et services sont assujetties à une réglementation rigoureuse qui repose sur les principes suivants : la transparence, la concurrence, l'équité et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix. La transparence assure aux fournisseurs l'accès à toute l'information utile. La concurrence vise à obtenir le bassin le plus large possible de fournisseurs et l'équité, à garantir l'égalité des chances quant à l'attribution des contrats. Enfin, le principe de l'obtention du meilleur rapport qualité-prix incite à se doter, au moindre coût et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées. En outre, les modalités nécessaires au bon déroulement du projet doivent être précisées dans les contrats, et le suivi de ces derniers doit être effectué avec rigueur.

88. En 1996, pour se conformer notamment à la *Loi sur l'administration financière*, l'AMT a adopté son Règlement portant sur les conditions des contrats. Afin de vérifier si elle l'avait respecté, nous avons sélectionné, selon l'importance des montants, des contrats ayant une valeur de 269 millions de dollars (cinq contrats de construction d'une valeur de 227 millions et six contrats de services professionnels d'une valeur de 42 millions) à partir

des coûts engagés au début de mars 2004, soit 372 millions de dollars. Nous avons également appliqué des procédés de vérification adaptés spécifiquement à certains risques sur l'ensemble de ces contrats, tel le respect des règles pour l'attribution des contrats de gré à gré. Nous avons exclu de notre vérification les lots d'achats d'équipements fixes d'une valeur de 14 millions de dollars, acquis par la STM au moyen d'appels d'offres groupés. En effet, en vertu d'un programme visant la restauration des équipements actuels du métro de Montréal, la STM acquiert des biens semblables à ceux du projet de prolongement du métro sur le territoire de la Ville de Laval. Pour ces achats, c'est la STM qui a la responsabilité d'attribuer les contrats. Le graphique 4 présente la répartition des coûts engagés par type de contrats.

Graphique 4

COÛTS ENGAGÉS PAR TYPE DE CONTRATS EN MARS 2004 (en millions de dollars)



89. Nos travaux ont révélé que les contrats de construction d'une valeur de 227 millions de dollars que nous avons vérifiés ont été attribués dans le respect du Règlement portant sur les conditions des contrats de l'AMT. Toutefois, nous avons relevé des lacunes en ce qui concerne la gestion des contrats de services professionnels : en plus de ne pas faciliter le bon déroulement du projet, cela va à l'encontre des principes généraux de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

Équipe de gestion du projet

90. En septembre 2000, l'AMT a attribué un contrat à une firme pour les services professionnels d'un directeur de projet jusqu'en septembre 2005. L'attribution de ce contrat, évalué à 807 500 dollars avant indexation et prime annuelle au rendement, s'est effectuée au moyen d'un appel de candidatures public, dont le système d'évaluation reposait sur des critères tels que l'expérience. Lorsqu'un tel système s'applique, un comité d'analyse composé d'au moins trois membres doit alors évaluer les offres reçues. Nous avons constaté que la procédure suivie pour attribuer le contrat du directeur de projet n'a pas fait l'objet de toute la transparence requise, qui est pourtant prévue aux règles de l'AMT. Le compte rendu du comité d'analyse ne présente pas l'évaluation de chacun des six candidats au poste de directeur de projet, alors qu'une telle façon de faire est une pratique courante à l'AMT. En l'absence d'une analyse documentée, il nous fut donc impossible d'évaluer la justesse du choix du candidat.

91. En octobre 2000, soit à peine un mois après l'attribution du contrat pour les services du directeur de projet, l'AMT a accordé, de gré à gré, trois autres contrats d'une durée maximale d'un an à la même firme pour l'embauche de trois personnes distinctes, dans le but de constituer une équipe qui assurerait le démarrage ainsi que la gestion du projet. En juin 2001, l'AMT a ajouté des avenants à ces trois contrats, prolongeant alors leur durée jusqu'en décembre 2006. Le montant total de chacun de ces trois contrats, y compris les avenants, étant respectivement de 397 000 dollars, 826 000 dollars et 725 000 dollars, l'AMT aurait dû, en octobre 2000, selon son règlement, procéder par appel d'offres public, compte tenu des montants en cause qui sont supérieurs à 200 000 dollars et de la règle selon laquelle le morcellement des contrats est interdit.

92. En avril 2003, l'AMT a attribué un nouveau contrat d'un montant de 432 000 dollars à la même firme, finalisant alors la constitution de l'équipe de gestion du projet. Elle l'a accordé de gré à gré plutôt que par appel d'offres public en utilisant une dérogation prévue à son règlement qui permet au président-directeur général de l'autoriser. Toutefois, ce règlement prévoit aussi qu'une telle dérogation doit être motivée, ce qui n'a pas été le cas.

93. Il est étonnant de constater la façon de faire de l'AMT pour l'embauche du directeur de projet et de son équipe dans la mesure où, dès le début, elle savait qu'elle avait besoin d'une équipe de gestion pour la durée du projet. En effet, l'AMT a procédé par appel de candidatures pour embaucher uniquement un directeur de projet plutôt que par appel d'offres pour sélectionner une équipe. En agissant de la sorte, elle a contrevenu aux principes de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

94. De plus, le contrat d'engagement du directeur de projet comportait une clause sur les conflits d'intérêts selon laquelle il était strictement interdit à la firme de soumissionner à d'éventuels appels d'offres pour le projet. En attribuant les contrats comme elle l'a fait, l'AMT a contourné cette clause contractuelle.

Groupement IAGC

95. La responsabilité dévolue à une firme dans un mandat de type IAGC quant au contrôle des coûts, de l'échéancier, du plan d'approvisionnement et de la qualité du produit fini fait du contrat IAGC un élément déterminant de la réussite du projet. Dans ces circonstances, l'AMT devait suivre un processus d'attribution rigoureux et prévoir à ce contrat l'ensemble des modalités nécessaires au bon déroulement du projet.

Attribution du contrat IAGC

96. L'appel d'offres public du contrat IAGC a été lancé par l'AMT en janvier 2001. Les honoraires prévus pour ce contrat étaient de 37,9 millions de dollars, basés sur un coût de

projet de 345,3 millions de dollars, excluant les taxes. L'AMT a reçu deux offres de service. Chacun des deux soumissionnaires est un groupement de firmes.

97. Un comité d'analyse composé de sept personnes a été formé de représentants de l'AMT et de ses partenaires dans le projet afin d'évaluer les deux offres reçues. Pour assurer l'objectivité de l'évaluation d'un projet public de cette envergure, une bonne pratique consiste à inclure, dans un tel comité, des professionnels travaillant dans le domaine et externes à l'organisation et aux partenaires impliqués; or, l'AMT ne l'a pas fait.

98. L'offre de service retenue a été présentée par un groupement constitué des six principales firmes de professionnels embauchées par les partenaires de l'AMT, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale, pour les études de faisabilité. Si celle-ci avait respecté ses propres pratiques habituelles lors de l'attribution du contrat IAGC, ces firmes n'auraient pu soumissionner, puisqu'elles avaient travaillé antérieurement au projet et par le fait même n'auraient pas obtenu le contrat. Il faut noter que, pour ce qui est du soumissionnaire qui n'a pas été retenu, aucune des firmes qui le constituaient n'a participé à la réalisation des études de faisabilité.

99. Pour effectuer les études de faisabilité, l'AMT a signé des ententes avec ses partenaires, la Ville de Laval, la STM et la STL. Selon ces ententes, les partenaires devaient attribuer les contrats de services professionnels conformément à leurs propres règles d'adjudication, ce qu'ils ont fait pour des contrats d'une valeur totale de plus de 1,2 million de dollars.

100. Il y était aussi mentionné que les ressources participant aux études de faisabilité ne pouvaient obtenir un contrat relatif à la réalisation subséquente du projet. En parallèle, l'AMT explique dans ses documents administratifs qu'une firme qui a mené de telles études ne peut soumissionner pour la préparation des plans et devis ou pour l'exécution des travaux de construction d'un même projet et que cette façon de faire est « requise étant donné l'apparence de conflit d'intérêts et l'inégalité par rapport aux autres soumissionnaires qui pourraient en résulter ».

101. En choisissant de permettre aux firmes engagées dans le cadre des études de faisabilité de soumissionner, l'AMT n'a pas respecté ses propres balises en matière d'équité. Elle a attribué un contrat à un groupement composé de six firmes de professionnels qui avaient participé aux études de faisabilité. Dans les faits, compte tenu de l'importance d'une telle décision, il aurait été préférable qu'elle soit prise par le conseil d'administration en toute connaissance de cause. D'ailleurs, nous avons noté que les balises de l'AMT à cet égard ne sont pas suffisamment explicites sur les circonstances qui devraient mener à une telle exception, de même que sur le niveau d'autorisation requis pour le faire. Par ailleurs, des contrats totalisant près de un million de dollars ont été accordés de gré à gré à huit firmes lors des études de faisabilité. De ce montant, 670 000 dollars ont été versés à quatre firmes

membres du groupement IAGC. Si l'AMT avait appliqué ses propres règles, de loin plus restrictives, elle aurait procédé par appel d'offres pour l'ensemble de ces contrats.

102. Enfin, en lançant un appel d'offres comportant des honoraires fixes basés sur un coût de projet insuffisant, soit 345,3 millions de dollars, l'AMT n'a guère suscité l'intérêt de tous les soumissionnaires potentiels et, par conséquent, de la concurrence. En effet, des firmes ont pu craindre les risques prévisibles de dépassement de coût, qui aurait signifié du travail supplémentaire de leur part sans qu'elles aient l'assurance d'obtenir une rémunération additionnelle. D'ailleurs, de tels dépassements ont été confirmés lors de l'étude d'avant-projet.

103. À la lumière des éléments mentionnés ci-dessus, nous sommes d'avis que l'attribution du contrat IAGC s'est effectuée en ne respectant pas les pratiques habituelles de l'AMT et que l'ensemble de cette situation ne favorise ni l'équité ni la concurrence.

Modalités prévues au contrat

104. Les modalités du contrat avec le groupement IAGC représentent des facteurs déterminants dans la compréhension des responsabilités et des services à rendre. Le contrat comporte des lacunes qui ont placé le projet dans une situation difficile. D'ailleurs, les demandes d'honoraires additionnels de 76 millions de dollars du groupement IAGC n'y sont pas étrangères.

105. Il est étonnant de constater que des éléments à l'égard des services professionnels à fournir par la firme à chaque étape du projet ne sont pas suffisamment détaillés dans le contrat. Par exemple, il n'y a aucune mention précise du nombre d'estimations à fournir, des étapes du projet où elles sont requises et de la nécessité de produire un plan de gestion des risques. Étant donné qu'un des arguments soulevés dans les demandes d'honoraires additionnels a trait au fait que les services professionnels à fournir ont été modifiés, il aurait été plus que souhaitable que l'AMT s'assure d'être précise à cet égard, comme le veut la pratique courante.

106. Comme l'étude d'avant-projet définissait le concept, les coûts et l'échéancier, il était primordial, avant de procéder à la réalisation des travaux, de revoir certains aspects contractuels avec le groupement, notamment ceux relatifs à ses responsabilités et à sa rémunération ainsi qu'aux services professionnels à fournir. Le groupement mentionnait d'ailleurs, dans le rapport d'avant-projet présentant un coût de 553,5 millions de dollars qu'il a déposé à l'AMT en février 2002, que des honoraires additionnels devraient être négociés ainsi que les bonis et les pénalités basés sur les coûts du projet. Il est reconnu dans le domaine que le succès de l'application des clauses sur les bonis et les pénalités réside dans l'exactitude du budget. Cette négociation n'a pas eu lieu à ce moment.

107. Le fait que le contrat ne comportait pas de clause sur le mode de règlement des différends auprès d'une tierce partie indépendante n'a pas favorisé cette négociation. Il est pourtant courant, dans les contrats d'ingénierie de cette importance, de trouver une telle clause.

108. Par ailleurs, les modalités contractuelles relatives au paiement des honoraires n'ont pas été suivies rigoureusement. Ainsi, l'AMT a rémunéré le groupement IAGC principalement à l'heure pour la période s'échelonnant de janvier 2002 à août 2003, alors que, selon des modalités approuvées en début de projet, la rémunération devait être proportionnelle au degré d'avancement des travaux. La décision d'agir de la sorte n'a pas été entérinée par le conseil d'administration. Au terme de cette période de 20 mois, seulement 18,1 millions de dollars auraient dû être versés par l'AMT en vertu de ces modalités plutôt que les 36,2 millions[9] qui l'ont été. Ce montant représente presque la totalité des sommes prévues au contrat. Depuis septembre 2003, l'AMT a suspendu tout versement d'honoraires au groupement IAGC, à l'exception d'une avance de fonds de 450 000 dollars.

109. L'AMT a donc commencé les travaux en mars 2002 sans en être arrivée à un consensus avec le groupement IAGC non seulement en ce qui a trait aux honoraires professionnels, mais aussi en ce qui concerne les coûts et l'échéancier, alors qu'un véritable partenariat aurait dû s'installer. Dans ce contexte, les montants prévus dans les clauses de bonis et de pénalités indiquées au contrat IAGC deviennent inapplicables. La portée de ces incitatifs à la performance mis en place pour contrôler les coûts et l'échéancier est donc réduite et la responsabilité du groupement IAGC s'en trouve diluée. Il deviendra impossible pour l'AMT de profiter pleinement des avantages de la méthode IAGC, notamment d'un meilleur contrôle des coûts et d'une réalisation accélérée du projet.

Gestion de l'éthique

110. En plus de l'article 16 de sa loi constitutive traitant des conflits d'intérêts, l'AMT s'est dotée d'un code d'éthique à l'égard de ses employés et de ses fournisseurs et d'un autre à l'intention des membres de son conseil d'administration. Considérant la nature de sa mission et les projets d'envergure qu'elle est appelée à gérer, nous avons toutefois noté que les mécanismes mis en place pour assurer le respect de ces codes n'ont pas toujours été adéquats.

9. Ce montant exclut les versements relatifs à des avenants qui ont été autorisés.

Employés

111. En vertu de son code d'éthique, l'AMT « demande à ses employés de divulguer tous les intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires qu'ils possèdent en propre ou que l'un de leurs proches parents possède en propre, dans les cas où de tels intérêts pourraient entrer en conflit avec leurs obligations professionnelles. Dans un tel cas, l'employé devrait s'exclure de toute négociation de contrat avec ces entreprises. »

112. De plus, il est précisé dans ce code d'éthique qu' « il suffit, pour qu'il y ait conflit d'intérêts, qu'il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est donc pas nécessaire que l'employé ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait contrevenu aux intérêts de l'Agence. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité de l'Agence. »

113. Nous avons constaté qu'avant avril 2004, l'AMT ne prenait aucune mesure systématique afin de s'assurer que ses employés respectaient le code d'éthique, par exemple au moyen d'une déclaration annuelle d'intérêts. Elle laissait plutôt chaque employé libre de faire les divulgations nécessaires, au moment qu'il jugeait opportun.

Fournisseurs de services professionnels

114. Le code d'éthique de l'AMT prévoit notamment ceci : « Aux fins du présent code d'éthique, toute personne faisant partie de l'équipe de l'Agence, peu importe son lien contractuel avec celle-ci, est considérée comme un employé de l'Agence. Toute firme ou personne physique ayant obtenu un contrat de l'Agence est assujettie au présent code d'éthique en tant que représentant de celle-ci. » De plus, il y est mentionné que « toute firme ou personne physique ayant obtenu un contrat de l'Agence ne doit avoir en aucun temps d'intérêt pécuniaire directement ou indirectement dans les contrats qu'elle doit gérer pour l'Agence, ni être placée dans une situation apparente de conflits d'intérêts. Sur demande, elle devra faire la démonstration, à la satisfaction de l'Agence, qu'elle est conforme au présent code d'éthique, et devra appuyer ses prétentions avec les documents pertinents. » Afin de soumettre les fournisseurs de services professionnels à ce code, l'AMT inclut dans ses contrats une clause standard selon laquelle tout co-contractant s'engage à respecter l'ensemble des règlements et directives de l'AMT, ce qui comprend son code d'éthique.

115. Là encore l'AMT ne prend aucune mesure pour s'assurer du respect du code, et ce, tant lors du processus d'attribution du contrat que pendant les travaux. De telles mesures sont nécessaires afin de recenser les conflits d'intérêts potentiels, d'évaluer si ces derniers

constituent ou non un conflit d'intérêts réel et de déterminer les gestes qui doivent être posés. Nous pouvons penser ici à un encadrement plus serré ou encore au retrait des responsabilités d'une personne dans cette situation.

116. Par exemple, nous avons observé qu'une firme membre du groupement IAGC, qui doit notamment assurer la surveillance du chantier et la supervision des travaux de construction, est également associée dans une société en noms collectifs dans deux autres projets importants avec un des entrepreneurs retenus pour l'exécution de travaux de construction du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la ville de Laval pour une valeur de 46,4 millions de dollars, et ce, sans que l'AMT en ait été informée. Dans cette forme d'association, les difficultés rencontrées par un associé peuvent influer directement sur les obligations financières des autres associés. Une telle information aurait pu influencer l'AMT lors de la préparation de son appel d'offres ou encore à l'égard de certaines mesures d'encadrement à prendre. Cette situation crée une apparence de conflit d'intérêts au sens du code d'éthique de l'AMT, lequel l'interdit expressément.

117. Par ailleurs, nos travaux révèlent que l'AMT, en pleine connaissance de cause, à la demande de son directeur de projet, a accordé de gré à gré quatre contrats concernant l'équipe de gestion à la firme dans laquelle ce directeur est vice-président et détient des intérêts financiers. En agissant ainsi, l'AMT n'a pas tenu compte de son propre code d'éthique en matière de conflit d'intérêts.

118. L'AMT n'a pas mis en place de mécanismes pour repérer de telles situations ou gérer les risques afférents. Il apparaît que la présence d'une clause standard dans les contrats des fournisseurs s'avère insuffisante.

Membres du conseil d'administration

119. En vertu du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, découlant de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et applicable à l'AMT, il appert que les règles d'éthique et de déontologie devant être contenues dans le code d'éthique des membres du conseil d'administration d'une entreprise du gouvernement doivent, entre autres, traiter des mesures de prévention, notamment des règles relatives à la déclaration des intérêts détenus par les administrateurs publics, y compris les membres du conseil d'administration.

120. Contrairement à d'autres entreprises du gouvernement, l'AMT n'a mis en place aucun mécanisme selon lequel les membres du conseil d'administration doivent déclarer systématiquement par écrit leur intérêt. Chaque membre est laissé libre de divulguer ses intérêts s'il juge ceux-ci en conflit avec ceux de l'AMT. Ce n'est pas là une mesure de prévention adaptée à la nature des activités de l'AMT, considérant que cette dernière

accorde des contrats, de toute nature, de plusieurs dizaines de millions de dollars annuellement.

121. Une déclaration écrite constituerait un outil de prévention efficace des conflits d'intérêts et assurerait une meilleure transparence dans la gestion des deniers publics. La direction de l'AMT nous a informés que, depuis avril 2004, les membres du conseil d'administration doivent effectuer une déclaration écrite de leurs intérêts.

122. De plus, l'article 10 du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics prévoit qu'un administrateur public à temps plein ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans un organisme, un entreprise ou une association mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'organisme ou de l'entreprise dans lequel il est nommé ou désigné.

123. Par ailleurs, nous avons constaté que la présidente-directrice générale, en poste jusqu'à novembre 2003, a participé à la réunion du conseil d'administration du 27 avril 2001 et a pris part aux délibérations et au vote concernant l'attribution du contrat IAGC. Dans les jours précédents, elle avait participé au comité de sélection, à la phase des entrevues finales, pour évaluer les firmes en compétition pour ce contrat.

124. Or, il appert que la présidente-directrice générale, en poste jusqu'à novembre 2003, n'a pas divulgué l'intérêt d'un proche parent dans l'une des entreprises membres du groupement IAGC qui a finalement obtenu le contrat IAGC. Cet intérêt, sous forme de placements, quoique très minoritaires, et d'intérêts financiers et d'affaires (options d'achat d'actions et participation à un régime d'intéressement), appartenait au conjoint de la présidente, qui occupe une fonction de direction dans cette entreprise, dans un autre secteur que celui du transport.

125. La présidente-directrice générale affirme avoir déclaré aux membres du conseil d'administration que son conjoint travaillait pour l'entreprise en question. La personne qui agissait comme secrétaire des séances du conseil a déclaré qu'elle se souvient clairement que la présidente-directrice générale a dénoncé au conseil, à plus d'une reprise, le fait que son conjoint était employé de l'entreprise. Cependant, dans le cours de nos travaux de vérification, nous n'avons pas obtenu la preuve qu'une telle déclaration a été effectuée lors de l'attribution du contrat IAGC. De plus, les procès-verbaux du conseil d'administration ne font aucune mention d'une quelconque déclaration de la présidente-directrice générale à cet effet.

126. En outre, la présidente-directrice générale affirme qu'elle ne savait pas que son conjoint détenait ces intérêts.

127. Pourtant, le code d'éthique des employés de l'AMT auquel adhère la présidente-directrice générale énonce clairement que les intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires que l'un de leurs proches parents possède en propre doivent être pris en considération pour évaluer les situations de conflit d'intérêts potentiel. Compte tenu de sa position, la présidente-directrice générale ne pouvait ignorer cette exigence.

128. À la suite de notre demande de commentaires, la présidente-directrice générale a, à cet égard, demandé et obtenu un avis juridique qui conclut qu'elle ne s'est pas placée, à l'époque, dans une situation de conflit d'intérêts. Selon ses procureurs, pour être en présence d'un conflit d'intérêts et être contraint de produire une déclaration d'intérêts au sens du code d'éthique de l'AMT, l'intérêt direct ou indirect de la personne assujettie doit être « important », c'est-à-dire d'une valeur considérable par ses proportions, sa quantité. Ils citent, à cet égard, ce passage du code :

> L'employé de l'Agence doit s'abstenir d'effectuer tout placement qui risque de nuire à l'impartialité de ses décisions. Son impartialité pourrait être compromise lorsque lui-même ou l'un de ses proches parents possède un intérêt direct ou indirect important dans une entreprise avec laquelle l'Agence fait affaires mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'agence.

129. Selon ses procureurs, les intérêts financiers détenus en 2001 n'étaient pas suffisamment importants pour la placer dans une situation d'apparence de conflit d'intérêts.

130. L'AMT a obtenu, en mai 2004, un avis juridique qui conclut également que la présidente-directrice générale ne s'était pas placée en situation de conflit d'intérêts au sens de l'article 16 de sa loi constitutive.

131. L'avis des procureurs de la présidente-directrice générale et celui des procureurs de l'AMT divergent de ceux obtenus par le Vérificateur général sur l'interprétation du code d'éthique de l'AMT qui aurait eu avantage à être plus précis. Le mot « important », dans le passage du code d'éthique cité par les procureurs de la présidente-directrice générale, est tiré d'une section présentant des exemples et doit, selon nous, être lu en corrélation avec les autres dispositions du même code, qui précise notamment que le personnel de l'AMT est assujetti à des « normes d'éthique rigoureuses ». On y trouve aussi les clauses suivantes :

> La notion de conflit d'intérêts constitue une notion très large. De fait, il suffit, pour qu'il y ait conflit d'intérêts, qu'il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est donc pas nécessaire que l'employé ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait contrevenu aux intérêts de

l'Agence. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité de l'Agence.

De façon générale, un employé doit éviter tout placement, tout intérêt ou toute association susceptible de nuire à l'impartialité des décisions qu'il prend au nom de l'Agence. Il doit s'assurer de réunir toutes les conditions requises au libre exercice de son jugement dans sa prise de décision.

132. À la lumière des divers avis juridiques produits sur cette question, et considérant l'ensemble des faits constatés, il nous apparaît qu'il s'agit d'une situation de conflit d'intérêts potentiel. La présidente-directrice générale aurait dû faire preuve de prudence et de transparence en soumettant cette situation à l'appréciation du secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au ministère du Conseil exécutif, qui est l'autorité compétente pour statuer en dernier ressort sur de telles questions qui concernent un président de conseil d'administration nommé par le gouvernement.

Gouvernance

Rôle du conseil d'administration

133. Le conseil d'administration de l'AMT est composé de sept membres. Le gouvernement du Québec nomme quatre de ces membres, les trois autres étant choisis par le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal. De plus, le gouvernement du Québec désigne, parmi les membres du conseil d'administration, le président-directeur général. Pour le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, le conseil d'administration avait la responsabilité d'approuver les orientations, les objectifs, les contrats, les budgets et les échéanciers du projet.

134. Pour assumer pleinement son rôle, le conseil d'administration doit pouvoir compter, à chacune des rencontres qu'il tient, sur une information fiable et rigoureuse. En décembre 2002, le ministre des Transports faisait part à la présidente-directrice générale de l'AMT de sa préoccupation quant à l'information présentée au conseil d'administration et au moment auquel elle aurait été fournie. Or, nous avons les mêmes préoccupations. En effet, bien que des membres du conseil d'administration nous aient mentionné qu'ils avaient reçu de l'information sur le déroulement du projet, nous n'avons pas l'assurance que ces derniers détenaient toutes les informations nécessaires pour exercer leur pouvoir décisionnel.

135. Ainsi, les documents relatifs aux séances du conseil d'administration ne font nullement état que les rapports suivants, qui découlent de la phase des études de faisabilité terminée en avril 2000, ont été déposés : l'estimation du coût du projet de 530 millions de dollars, le

rapport d'une firme d'experts qui validait ce coût de même que les résultats détaillés de l'analyse avantages-coûts et de l'analyse de la valeur dont le but était de déterminer des éléments du projet qui pouvaient être modifiés pour en réduire les coûts. Par ailleurs, une séance spéciale du conseil d'administration pour étudier les résultats de cette analyse de la valeur avait été planifiée; elle n'a jamais eu lieu. Pourtant, les administrateurs avaient autorisé au préalable la réalisation de ces études, mais ils n'en ont pas fait le suivi. En outre, en janvier 2002, bien qu'ils aient approuvé les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC, ils n'avaient pas à leur disposition le rapport présentant le coût de 553,5 millions de dollars associé à ses plans et devis, lequel a été soumis à la direction de l'AMT un mois plus tard. De plus, comme il est mentionné dans la section sur la gestion des coûts et de l'échéancier, l'information soumise au conseil d'administration ne donnait pas un portrait fidèle de la situation lui permettant d'exercer son rôle avec efficacité.

136. Enfin, nous avons noté l'absence prolongée d'un membre du conseil, nommé par la Communauté métropolitaine de Montréal, au cours de son mandat de mars 2002 à novembre 2003; sur un total de 24 séances, il a été absent à 22 reprises. Or, le code d'éthique des membres du conseil d'administration de l'AMT contient une exigence selon laquelle la contribution de chacun d'eux doit être faite, notamment, « avec efficacité, assiduité et équité ». Compte tenu de l'envergure du projet de métro et des coûts afférents, nous nous serions attendus à ce que le conseil d'administration assume ses responsabilités avec une équipe complète. En vertu de son règlement de régie interne, il aurait pu demander à la Communauté métropolitaine de Montréal de remplacer ce membre.

137. En conclusion, le conseil d'administration a géré le projet à partir d'informations incomplètes qui ne lui donnaient pas une vision globale; cette situation n'a guère contribué à ce qu'il exerce pleinement son rôle. Le conseil d'administration aurait pu faire preuve d'une vigilance accrue en exigeant, par exemple, d'obtenir tous les éléments importants inclus dans les rapports des études de faisabilité et d'avant-projet qu'il avait autorisées préalablement. Nous sommes d'avis que les risques intrinsèques à ce genre de projet, les montants en cause ainsi que le contexte médiatique exigeaient de la part du conseil d'administration cette vigilance accrue afin d'assurer la protection des deniers publics.

Rôle du ministère des Transports du Québec

138. Les responsabilités du MTQ étaient de s'occuper du financement du projet, d'autoriser le concept et les budgets, d'assurer le suivi selon ses règles et d'appliquer les modalités du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes. De plus, en vertu de ce programme d'aide, le versement de toute subvention à des immobilisations est soumis, entre autres, à l'appréciation par le ministre d'une étude avantages-coûts et de toute autre étude ou analyse qu'il peut exiger.

139. Afin d'accomplir son rôle, le MTQ comptait des représentants dans tous les comités du projet (comité d'orientation, comité technique et comité de gestion), dont un sous-ministre adjoint, membre du comité d'orientation. De plus, en septembre 2001, le MTQ avait délégué un de ses employés à plein temps dans les locaux de l'AMT pour voir au bon déroulement du projet. Cet employé, qui relevait du sous-ministre adjoint, avait accès au réseau informatique de l'AMT ainsi qu'à tout document et était membre du comité de gestion.

140. Compte tenu de la structure organisationnelle du projet, nous constatons que le MTQ avait accès à plusieurs informations importantes, y compris les principales études et les coûts prévus du projet, dont disposait la direction de l'AMT. Ainsi, en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes dont il a la responsabilité, le MTQ aurait pu remettre en question le projet et exiger des études supplémentaires. Par exemple, il aurait pu demander à plus de trois occasions une révision de l'analyse avantages-coûts effectuée en 2000 : après les études de faisabilité, après le rapport d'avant-projet et avant le décret de juillet 2003. À chacune de ces occasions, les coûts étaient substantiellement plus élevés que ceux utilisés dans l'analyse initiale. Tout en actualisant alors les bénéfices qui découlaient du projet, la continuation de ce dernier aurait pu être réévaluée à chacune de ces étapes clés.

RECOMMANDATIONS

141. Nous avons recommandé au gouvernement d'adopter un cadre de gestion pour les grands projets publics, appuyé sur un processus de planification rigoureux et sur les meilleures pratiques dans le domaine, afin d'encadrer l'approbation, la gestion et le contrôle de ces projets, y compris leurs risques.

142. Nous avons recommandé à l'Agence métropolitaine de transport

Planification du projet et réalisation des travaux

- **de voir à ce que ses projets de construction reposent sur un processus de planification rigoureux qui favorise la saine gestion et la transparence;**
- **d'obtenir toutes les autorisations requises avant d'amorcer les travaux.**

Gestion des risques, des coûts et de l'échéancier

- **d'élaborer un plan formel de gestion des risques pour les projets qui lui sont confiés afin de déterminer les différents risques, leurs causes et leurs probabilités, leurs conséquences sur la qualité, les échéanciers et les coûts de même que les possibilités de les atténuer;**

- **d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle des prévisions de coûts et de l'échéancier ainsi que du degré d'avancement des travaux;**
- **de s'assurer, avant de lancer le processus d'appel d'offres, de mettre à jour ses estimations de coûts pour les lots visés, afin de déceler les écarts sérieux.**

Gestion des contrats en matière d'acquisition de services professionnels

- **de respecter les principes généraux d'attribution de contrats, telles la transparence, la concurrence, l'équité et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix;**
- **de veiller à ce que ses règles relatives à l'attribution des contrats soient appliquées;**
- **de bien documenter chacune des étapes du processus d'acquisition;**
- **de s'assurer que les modalités de ses contrats sont suffisamment détaillées et complètes et de revoir certains aspects contractuels à la lumière des faits nouveaux tout en effectuant un suivi rigoureux;**
- **de prendre des mesures pour que la réclamation d'honoraires additionnels du groupement IAGC soit réglée dans les meilleurs délais.**

Gestion de l'éthique

- **de s'assurer du respect des codes d'éthique qu'elle a adoptés et de les mettre à jour en ajoutant des mesures de prévention des conflits d'intérêts.**

Gouvernance

- **de prendre des mesures pour que le conseil d'administration exerce pleinement son rôle en s'assurant qu'il dispose de toute l'information nécessaire à la prise de décisions et qu'il peut compter sur une équipe complète;**
- **de voir à ce que les membres du conseil d'administration fassent preuve d'une vigilance accrue pour assurer la protection des deniers publics.**

143. Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec de prendre des mesures pour exercer pleinement son rôle.

144. Commentaires de l'Agence métropolitaine de transport

« Le conseil d'administration et la direction de l'AMT, ci-après l'AMT, prennent acte des constats et recommandations du Vérificateur général. Au-delà des gestes déjà posés et des décisions décrites ci-après, l'AMT procédera au cours des prochaines semaines à l'analyse détaillée des recommandations du rapport dans la perspective de les mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

« L'AMT, de concert avec le tiers payeur (MTQ), prendra toutes les autres mesures qui pourraient êtres jugés utiles ou nécessaires pour assurer une gestion adéquate de ce projet jusqu'à sa terminaison, ainsi

que pour conserver en tout temps un portrait fidèle et global des prévisions de coûts du projet et en rendre compte de façon transparente.

« **Détermination du projet (1998).** L'AMT est satisfaite de constater que le Vérificateur général rapporte le fait que l'Agence n'a pas été invitée à participer à l'élaboration du projet annoncé en octobre 1998 à un coût de 179 millions de dollars et que ce projet ne figurait pas dans son plan stratégique de développement du transport en commun, pour la période 1997-2007.

« **Coût prévu du projet.** L'AMT constate que le Vérificateur général rapporte l'expérience d'un projet similaire à Toronto où la construction d'une ligne de métro, mise en service en 2002, a été réalisée à un coût final d'environ 145 millions de dollars du kilomètre.

« Sous réserve du prochain paragraphe, cette donnée fournit un ordre de grandeur utile pour juger du caractère réaliste des prévisions actuelles de l'AMT et du groupement IAGC établissant à 809 millions de dollars, incluant les taxes, le nouveau coût cible pour le projet de prolongement de 5,2 kilomètres du métro sur le territoire de la Ville de Laval, pour une mise en service en 2007 (environ 156 millions de dollars du kilomètre).

« L'AMT a confiance dans cette prévision; toutefois, elle doit être interprétée avec réserve en raison de l'envergure et de la complexité de ce projet et sera validée à intervalles réguliers dans le cadre d'un processus formel. L'AMT prendra par ailleurs les moyens pour identifier et réaliser les économies potentielles d'ici la terminaison de ce projet, dans trois ans.

« L'AMT tient à souligner que cette prévision contient une provision de 76 millions de dollars représentant la totalité des réclamations d'honoraires additionnels du groupement IAGC. La position de l'AMT sur cette question est à l'effet que le différend entre le groupement IAGC et l'AMT entourant ces réclamations d'honoraires devra être résolu dans le respect des dispositions du contrat en vigueur ou, si nécessaire, par le biais de mécanismes indépendants et impartiaux.

« L'AMT a par ailleurs retenu les services d'experts chargés de procéder à l'analyse détaillée de ces réclamations.

« **Mise à jour des prévisions de coûts et d'échéancier.** Au chapitre des faiblesses constatées à l'égard de la mise à jour des prévisions de coûts et d'échéancier en cours de projet, l'AMT a demandé une mise à jour en novembre 2003, après avoir constaté que les révisions mensuelles avaient considérablement progressé depuis l'adoption du décret de juillet 2003 à 547,7 millions de dollars. Ce travail, complété en mars 2004, a permis à l'Agence de remédier à la situation constatée par le Vérificateur général à l'égard de l'absence de portrait fidèle des prévisions de coûts du projet et de fournir une nouvelle prévision globale et réaliste au niveau des coûts d'immobilisation. Cette nouvelle prévision permettra d'établir le degré d'avancement du projet avec une meilleure précision.

« La date de mise en service a été révisée et fixée à juillet 2007 par le groupement IAGC. Des analyses sont en cours en rapport avec certains lots figurant sur l'échéancier critique du projet afin de devancer si possible la date de mise en service de quelques mois.

« **Gouvernance et direction.** À la lumière des constats du Vérificateur général, le conseil a résolu, (le 4 juin 2004), sur recommandation du président-directeur général, de proposer au gouvernement du Québec un amendement à la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* pour scinder les postes de président du conseil et de président-directeur général, afin de se conformer à de meilleures pratiques en matière de gouvernance.

« Le 2 avril 2004, le conseil d'administration de l'AMT, sur recommandation du président-directeur général, a approuvé la création d'un poste de vérificateur interne. Ce vérificateur relèvera du conseil et lui fera rapport sur une base régulière selon un plan de vérification annuel, portant notamment sur le respect des règlements, des procédures et des codes d'éthique de l'AMT. Le vérificateur interne aura également la responsabilité de formuler des recommandations au conseil sur toute question qu'il jugera pertinente. Ce poste est actuellement en processus de dotation.

« Le 2 avril 2004, le conseil de l'AMT a approuvé la création d'un poste de vice-président, Construction, qui aura le statut d'employé de l'AMT à temps complet. Ce cadre supervisera l'ensemble des projets d'immobilisations de l'AMT, en assurera la gestion et le contrôle, sera responsable de l'administration des contrats, veillera au respect des échéanciers et des coûts et à l'établissement des procédures générales de gestion des projets. Ce poste est actuellement en processus de dotation.

« De plus, des mesures additionnelles ont été prises par le conseil et la direction en matière de prévention des conflits d'intérêts potentiels, telles que décrites ci-après dans la section "Gestion de l'éthique".

« **Études de faisabilité (octobre 1998 – juin 2000).** À la lumière des constats du Vérificateur général, et dans le but d'éviter que des situations semblables se reproduisent, l'AMT établira, pour les projets qui le nécessitent, des règles plus précises pour encadrer la réalisation des études de faisabilité afin d'assurer notamment que les hypothèses sur lesquelles reposent ces études soient les plus réalistes possibles et communiquées avec toutes les réserves utiles et nécessaires à leur juste interprétation. Par exemple, l'AMT pourrait publier dans ses études de faisabilité des données sur les coûts de projets similaires, toutes les fois qu'un tel étalonnage ("benchmarking") est possible. Elle pourrait aussi devoir considérer les effets de l'inflation, le financement intérimaire et les risques propres à certains projets dans la présentation de ses prévisions de coûts. Elle pourrait aussi présenter plusieurs hypothèses de scénarios, de coûts et de risques.

« **Avant-projet et début des travaux (juin 2000 à février 2002).** Face à la situation décrite dans le rapport du Vérificateur général relative au démarrage de la phase de construction dans le contexte d'un désaccord sur les prévisions de coûts finales entre le groupement IAGC et l'AMT et avant la réception formelle des autorisations ministérielles, et dans le but d'éviter que des situations semblables se reproduisent, l'AMT instaurera de nouvelles règles touchant la communication formelle au conseil d'administration des rapports officiels des études d'avant-projet, tels que préparés par les firmes mandatées pour leur réalisation. Ces études devront comporter un plan formel de gestion des risques de projet. En outre, les nouvelles règles devront faire en sorte qu'une confirmation écrite du ou des tiers payeurs sera obligatoire avant d'aller de l'avant avec la phase de construction d'un projet, y compris, cela va de soi, pour le lancement des premiers appels d'offres.

« **Gestion des contrats.** L'AMT est satisfaite de constater que le rapport du Vérificateur général conclut que tous les contrats de construction dont il a effectué la vérification, d'une valeur de 227 millions de dollars, ont été octroyés dans le respect des règles de l'organisme.

« L'AMT s'assurera du respect de sa pratique habituelle, décrite par le Vérificateur général comme une bonne façon de faire, consistant à interdire aux firmes de services professionnels participant aux études de faisabilité de prendre part aux étapes subséquentes des projets. Si elle devait faire des exceptions à cette règle, la direction devra les motiver et obtenir l'approbation du conseil.

« Afin d'assurer le respect de son règlement sur les conditions d'octroi des contrats relatives aux dérogations, l'AMT modifiera ses règles afin que toute décision de recourir à de telles dérogations soit motivée et approuvée par le conseil d'administration, à moins d'une situation relevant de la sécurité du public ou de la force majeure.

« L'AMT reconnaît qu'une pratique améliorée au chapitre des comités de sélection pour l'octroi de contrats de services professionnels importants serait d'instaurer une représentation obligatoire d'un ou de plusieurs membres non seulement externes à l'AMT, comme le règlement le prévoit actuellement, mais également externes au projet. Elle adoptera des directives administratives en ce sens.

« **Gestion de l'éthique.** Le 2 avril 2004, le conseil d'administration de l'AMT, sur recommandation du président-directeur général, corrigeait en partie les lacunes constatées par le Vérificateur général dans son rapport en introduisant la règle de la déclaration d'intérêts annuelle pour les administrateurs et le pdg.

« Depuis le 5 avril 2004, les membres du comité de direction, tous les cadres intermédiaires et, de façon générale, toute personne faisant partie du plan d'effectifs de l'AMT et pouvant influencer un processus d'approvisionnement ont été ou sont en voie d'être assujettis à l'obligation de produire une déclaration d'intérêts annuelle.

« Tel que mentionné plus tôt, le conseil a également approuvé la création d'un poste de vérificateur interne relevant du conseil et à qui sera confiée, notamment, la responsabilité de vérifier le respect des règlements, des procédures et des codes d'éthique de l'AMT.

« En ce qui a trait à la question des mesures prises par l'AMT pour prévenir les conflits d'intérêts au niveau des fournisseurs, la direction introduira des changements à ses règles. Les fournisseurs de services professionnels devront contractuellement prévenir l'AMT sans délai de toute situation potentielle de conflits d'intérêts dans le cadre du mandat qu'ils sollicitent ou réalisent pour l'Agence, selon une définition stricte. L'AMT établira au besoin, des conditions pour soumissionner ou pour leur permettre de poursuivre leur mandat, comme d'exiger que les équipes de réalisation soient parfaitement distinctes les unes des autres. L'AMT pourrait aussi, lorsqu'elle le jugera nécessaire, utiliser les services d'autres professionnels pour la surveillance de ces lots de construction.

« Au-delà des mesures énumérées ci-haut, le conseil d'administration a indiqué son désir de confier au vérificateur interne de l'AMT, dès son entrée en fonction, le mandat de passer en revue de façon générale ses pratiques en matière de gestion de contrats et de gestion de l'éthique afin de lui faire des recommandations, le cas échéant, sur les changements et les améliorations à y apporter pour qu'elles correspondent aux meilleures pratiques. »

145. Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le document fait ressortir plusieurs "failles majeures" qui ont été observées depuis juin 2000, alors que le Conseil des ministres confiait à l'Agence métropolitaine de transport (AMT) la réalisation du projet.

« Lorsque le gouvernement a pris sa décision en juin 2000, il avait indiqué que le coût ne devait pas dépasser 378,8 millions de dollars et que certaines études complémentaires devaient être réalisées pour préciser le concept et les coûts. On constate malheureusement que le projet a pris son envol en janvier 2002 sans que l'ensemble de ces études, pourtant disponibles à ce moment, n'ait été soumis au Conseil d'administration de l'AMT. S'en est suivie une cascade d'événements, notamment l'attribution de contrats, sans que le gouvernement n'ait donné son autorisation, ni au concept, ni au coût alors révisé à 553 millions de dollars.

« Pourtant, la formule IAGC (Ingénierie, Achat, Gestion, Construction) appliquée dans toute sa rigueur aurait permis, au terme des études complémentaires et à la lumière des plans et devis sommaires, que les autorités de l'AMT, du ministère des Transports et du gouvernement se prononcent au début de 2002, sur l'à-propos de poursuivre ou de stopper le projet. Ce moment crucial ne s'est pas concrétisé, en termes de décision, et le projet a démarré.

« De même, le rapport mentionne que l'intention du gouvernement d'aller de l'avant s'appuyait en juin 2000 sur une étude avantages-coûts qui démontrait un ratio de 0,71, donc déjà assez faible selon les paramètres du ministère des Transports, bien que jugé acceptable. Il est évident qu'un tel exercice, requis en vertu du contrat signé entre l'AMT et le groupement IAGC, se serait avéré négatif s'il avait été repris au moment où on a appris au début de 2002 que les coûts estimés étaient passés à 553 millions de dollars. Il s'agit d'un autre feu rouge qui n'a pas été allumé.

« La question des honoraires professionnels en a découlé ultérieurement puisqu'une demande a été formulée pour que le niveau d'honoraires soit relevé en fonction du coût du projet révisé à 553 millions de dollars. Normalement, cette question aurait dû faire l'objet d'une renégociation dès qu'on eut connu le coût révisé du projet. Les ambiguïtés qui ont entouré cette question, comme celles du coût global du projet, ont favorisé l'arrivée progressive d'un système de prix ouverts.

« Par ailleurs, comme l'AMT était responsable du projet, le ministère des Transports ne s'est pas doté d'une équipe parallèle qui aurait fait ses propres évaluations et contre-expertises. Le ministère a exercé son rôle de conseiller auprès du ministre essentiellement sur la base de l'information qui lui provenait de l'AMT, notamment par l'intermédiaire de son ingénieur résident. Malgré cette contrainte, des divergences de vues se sont manifestées à plusieurs reprises entre l'AMT et le ministère, notamment sur la question des coûts. Ce contexte d'appréciation différentielle des enjeux s'est manifesté jusqu'à juin 2003 alors que la présidente de l'AMT et le sous-ministre des Transports ont signé conjointement, à l'insistance du ministre des Transports, un mémoire dans lequel le coût révisé était alors évalué à 547,7 millions de dollars. Or, quelques mois plus tard, l'AMT informait le ministère que ce montant allait être dépassé.

« À la lumière du travail effectué par l'équipe du Vérificateur général, le ministère des Transports a l'intention de travailler en étroite collaboration avec l'AMT pour donner suite aux recommandations formulées et, de façon plus précise, prendre les mesures requises pour :

- renforcer l'encadrement de gestion du projet;
- revoir toute la question des honoraires professionnels afin d'en arriver à une formule acceptable et équitable;
- terminer les travaux à l'intérieur d'un coût connu qui liera les parties ou qui prévoira un système de pénalités et de bonis en fonction de l'évolution des coûts;
- renforcer et formaliser la collaboration entre l'AMT et le MTQ, notamment au plan du partage de l'information et de la cohésion dans la décision. »

146. Commentaires de la présidente-directrice générale en poste jusqu'à novembre 2003

« Le Vérificateur général du Québec a raison de mettre l'accent sur la faille principale dans les processus de décision et de gestion du métro de Laval, à savoir la décision prématurée du Gouvernement de l'annoncer en fixant son budget, en 2000, avant que les études et concepts soient validés et terminés, donc, avant que puisse être présenté un budget prévisionnel complet, à un niveau comparable aux coûts des métros dans le monde.
« Quoique cela n'excuse pas cette lacune, les plus récentes études démontrent, que, depuis 70 ans, 90 % des grands projets publics de transport, dans 5 continents, sont annoncés à des coûts largement inférieurs, à ce qu'ils coûteront réellement; d'ailleurs, c'était déjà le cas, dans les annonces antérieures du métro de Laval, comme celle de 1991, à 250 millions de dollars.

« L'AMT a dû composer jusqu'en juillet 2003, malgré ses demandes répétées, avec un budget autorisé de 345 millions de dollars, qui n'était pas sa recommandation. Il s'agissait d'un budget, décidé trop tôt, incomplet, donc insuffisant, pour réaliser ce grand projet complexe. En effet, les conclusions du rapport remis aux autorités du MTQ, en avril 2000, par l'AMT, suite à la recommandation unanime du comité d'orientation, indiquaient clairement que les études n'étaient pas terminées, puisque les pistes

d'économies suggérées devaient être validées ultérieurement, avant les plans. Un 1er estimé de 345 millions de dollars lui aussi à valider, n'incluait pas encore, de façon explicite, certains éléments essentiels pour établir un budget de réalisation : incertitude de 20 %, inflation, intérêts, mesures transitoires, décret de la construction, imprévus pour risques, etc. Il a toujours été clair pour l'AMT et ses partenaires, qu'il fallait valider ses pistes d'économie, en obtenant les ressources pour ce faire, et compléter ainsi les études, avant de passer aux plans, et à l'élaboration d'un budget de réalisation.

« L'AMT avait rendu publique, en 2001, une étude montrant que les coûts moyens des métros dans le monde étaient de 110 millions de dollars/km (en dollars 2006), ce qui, appliqué au métro de Laval, correspondait à un budget de 583 millions de dollars. Celui de Toronto était de 146 millions de dollars/km.

« Il faut, se rappeler, que le métro de Laval ne faisait pas partie du plan stratégique de l'AMT, approuvé par la Ministre à la Métropole, car des services comparables pouvaient être rendus par des alternatives moins coûteuses. Ces dernières ont d'ailleurs été présentées aux Ministre et MTQ, en 2000, à la demande du CA de l'AMT, qui, à cette occasion, avait attiré aussi leur attention sur le coût élevé du métro. Ces alternatives, suffisamment intéressantes pour en approfondir l'examen, l'électrification du train de Blainville, et un système léger sur rail (SLR), n'ont pas été retenues par les autorités du MTQ.

« Curieusement, le mémoire déposé au Conseil des ministres, en juin 2000, et qui n'a pas été préparé par l'AMT, ni soumis à sa direction, a conduit le Conseil des ministres, le 14 juin, à fixer à 345 millions de dollars, le budget maximum et final du projet. Ce décret ne traduisait pas les informations et mises en garde, notamment celles du rapport d'avril 2000, de l'AMT, qui avait été remis au MTQ, et au Ministre. Cet écart important entre un budget incomplet, non recommandé par l'AMT, et le budget réaliste nécessaire à la planification et à la gestion financière de ce projet a occasionné des difficultés administratives, mises en évidence par les vérificateurs.

« Depuis 1998, la planification du projet s'est déroulée, avec un souci marqué d'incarner, dans un modèle de gestion collégiale transparente, le souhait du Gouvernement que l'AMT, mandataire, réalise ce projet de concert avec la STM et les partenaires, en respectant leurs responsabilités. Le rôle décisionnel du MTQ, et sa présence permanente à l'AMT, avec accès à toutes les informations, était primordial. Le comité d'orientation, était composé des sous-ministres adjoints aux transports et à la métropole, des directeurs généraux de la STM, des STL et ville de Laval. Toutes les décisions concernant le métro, sa planification, ses stratégies, ses concepts, ses coûts et les méthodes pour les diminuer, ont été analysées et approuvées, à l'unanimité par ce comité, puis par le CA de l'AMT. Il ne faut donc pas minimiser l'importance du comité d'orientation en le confinant à un rôle strictement consultatif, alors qu'il constituait un acteur incontournable dans la planification et la gestion du projet.

« Si on met de côté les problèmes d'approbations budgétaires, il faut néanmoins reconnaître que ce grand projet complexe se réalise efficacement et rigoureusement, avec un grand souci de la qualité et des économies, un plan strict de gestion des risques de sécurité. La planification technique des travaux et échéanciers, la coordination des interfaces, des centaines de personnes et des dizaines d'entreprises travaillant sur le chantier, selon une gestion IAGC, utilisée pour la 1ère fois au Québec, en transport, sont particulièrement réussies. Les problèmes techniques trouvent leurs solutions. La mise en place d'une structure de gestion de projet efficace, et une bonne coordination entre les différents intervenants, et le CA, expliquent, entre autres, pourquoi l'échéance de livraison du 01-01-06, a été respectée jusqu'en août 2003. Pourtant, la complexité du projet était accrue par la nécessaire intégration des travaux de modernisation du métro, pilotés par la STM, avec ceux de la ligne 2, ainsi que par l'insertion des travaux dans des milieux construits, qui requiert des efforts concertés.

Commentaires spécifiques

« À l'étape de l'avant-projet, en janvier 2002, le concept maintenant validé par les professionnels incluant des ajouts, coûte plus cher. Le comité d'orientation, puis le CA, adoptaient ce concept, et un cadre budgétaire de 450 millions de dollars, correspondant à un budget de 525 millions de dollars (en dollars 2006). Le groupement IAGC évalue le projet à 553 millions de dollars (en dollars 2002), en février. Il est remis au MTQ. L'AMT, ne l'acceptant pas, a demandé d'identifier les coupures possibles. Des coupures de l'ordre de 80 millions de dollars ont ainsi été décidées par le CA de l'AMT, en 2002, et 2003. Quoiqu'informé de cette situation, le Ministre autorisait le début des travaux en mai 2002, sur la base du budget incomplet de 345 millions de dollars (+taxes). Les coupures et analyses de la valeur, ne pouvaient pas faire de miracle. Seule, une reconsidération complète du projet l'aurait pu. Aucun signal n'a été donné par le MTQ, en ce sens.

« À l'étape de la réalisation des travaux, la décision de commencer les travaux, avec l'octroi d'un lot de nettoyage des sols, avant l'autorisation ministérielle de mai 2002, découle de la demande gouvernementale de lancer officiellement les travaux, en mars 2002; et par le fait même, l'AMT n'a pas manqué de rigueur et de transparence. De la même façon, l'AMT était tributaire du Gouvernement pour les autorisations budgétaires. "L'écart important entre les estimés de coûts, et les budgets autorisés par le Gouvernement", ne peut lui être imputé car l'AMT ne contrôlait pas ce 2ième volet. Pour les risques de construction, à défaut d'un plan, des listes de risques existaient, mais sans budget autorisé.

« En ce qui a trait aux contrats, il est important de souligner que le Vérificateur général n'a pas trouvé d'erreurs dans l'octroi des nombreux contrats de construction. Il reproche, à l'AMT, "d'avoir contrevenu aux principes de transparence, concurrence, équité, et meilleur qualité/prix". Or même s'il n'y avait pas de trace au dossier de la grille d'évaluation du directeur de projet, un processus sérieux a été suivi par un comité de sélection composé de 5 directeurs généraux. De plus, en procédant par étape, et en choisissant d'abord un directeur, et ensuite les membres de son équipe, de gré à gré, il était plus facile d'organiser le projet, et d'en déterminer les ressources; ces choix se défendent bien. Le Vérificateur général indique que le groupement IACG, aurait du être exclu de l'appel d'offres IAGC, car ses membres avaient été impliqués dans les études du métro. Il n'y a pas eu d'exclusion pour permettre au plus grand nombre possible de regroupements de soumissionner, en raison du peu de fournisseurs assez importants au Québec, capables de se lancer dans la construction d'un métro. L'AMT ne contrevenait pas à ses règlements.

« En ce qui a trait à la gestion financière, le Vérificateur général ne trouve rien à redire au contrôle comptable des dépenses. Il ne met pas en perspective la contrainte de respecter le budget imposé de 345 millions de dollars, jusqu'en 2003. Ainsi, l'AMT n'avait pas le pouvoir d'aller en appel d'offres pour retenir un groupement IAGC, sur la base d'un budget supérieur à 345 millions de dollars. Le décret de juin 2000, impose trop tôt la méthode IAGC, excellente pour ce projet, car il fallait, avant, compléter les études. Cette contrainte a occasionné des difficultés dans les négociations avec la firme, et dans les paiements reliés à leur contrat, et au projet. Pour ce qui est des rapports financiers, l'AMT a dû composer avec un budget limité à 345 millions de dollars, tout en avançant dans un projet qui, pour tous les acteurs, coûtait au-dessus de 530 millions de dollars. Les rapports mensuels de dépenses étaient, déposés au CA de l'AMT, qui autorisait tous les lots, selon les estimés. L'image du budget était fidèle, dans les circonstances. Le CA suivait les dépenses par rapport au budget autorisé et des notes précisaient des montants non autorisés, nécessaires pour réaliser le projet. Le représentant du MTQ autorisait les plans, au comité de coordination et avait accès aux données financières. Dès 2002 des rapports mensuels étaient remis au MTQ. Tout en ayant à gérer un projet de plus de 530 millions de dollars, avec un budget de 345 millions de dollars, l'AMT a toujours gardé un contrôle financier rigoureux du projet. En juillet 2003, le budget a été ajusté à 547 millions de dollars, sur la base des estimés des professionnels de mai 2003, dans un marché de la construction en surchauffe.

« Enfin, en ce qui a trait au conflit d'intérêts potentiel émis par le Vérificateur général, le code d'éthique des employés indique qu'il faut dénoncer les intérêts directs et indirects importants, détenus par un proche parent dans une entreprise avec laquelle l'AMT fait affaire. Je ne détenais pas d'actions des firmes comprises dans le groupement IAGC, et mon mari détient 2 280 actions et 4 500 options, sur un capital de 49 389 375 actions d'une des firmes. Je suis mariée en séparation de biens. À mon avis, comme à celui de mes conseillers juridiques, il ne s'agissait pas d'un conflit d'intérêts, même potentiel, et je ne devais pas les déclarer.

« En conclusion, il faut se rappeler que l'ensemble des décisions, concernant le métro, prises par le CA de l'AMT et sa direction, ont été largement partagées avec ses partenaires; l'AMT a été prise dans un carcan de 345 millions de dollars, jusqu'en 2003, sans qu'elle ait pu le faire modifier, engendrant ainsi certaines difficultés. Le Vérificateur général aurait pu mentionner les succès de ce projet, réalisé efficacement, par des équipes compétentes; il aurait pu aussi indiquer, que, depuis 1996, l'AMT a réalisé plus de 110 projets, d'une valeur de 300 millions de dollars, respectant les budgets et échéanciers autorisés, les règles du MTQ, gestion que les vérificateurs externes ont qualifiée d'exemplaire. Le jugement de valeur sur le manque de prudence d'économie et d'efficience, et les recommandations sur les éléments de la gestion des projets, apparaissent donc très sévères. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif présenté dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur les exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), la procédure de la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC), le *Guide du référentiel des connaissances en gestion de projet* publié en 2000 par le Project Management Institute et le *Guide et lexique de gestion des services d'ingénierie* de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que le projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, qui a été confié à l'Agence métropolitaine de transport, a été géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience.

Critères

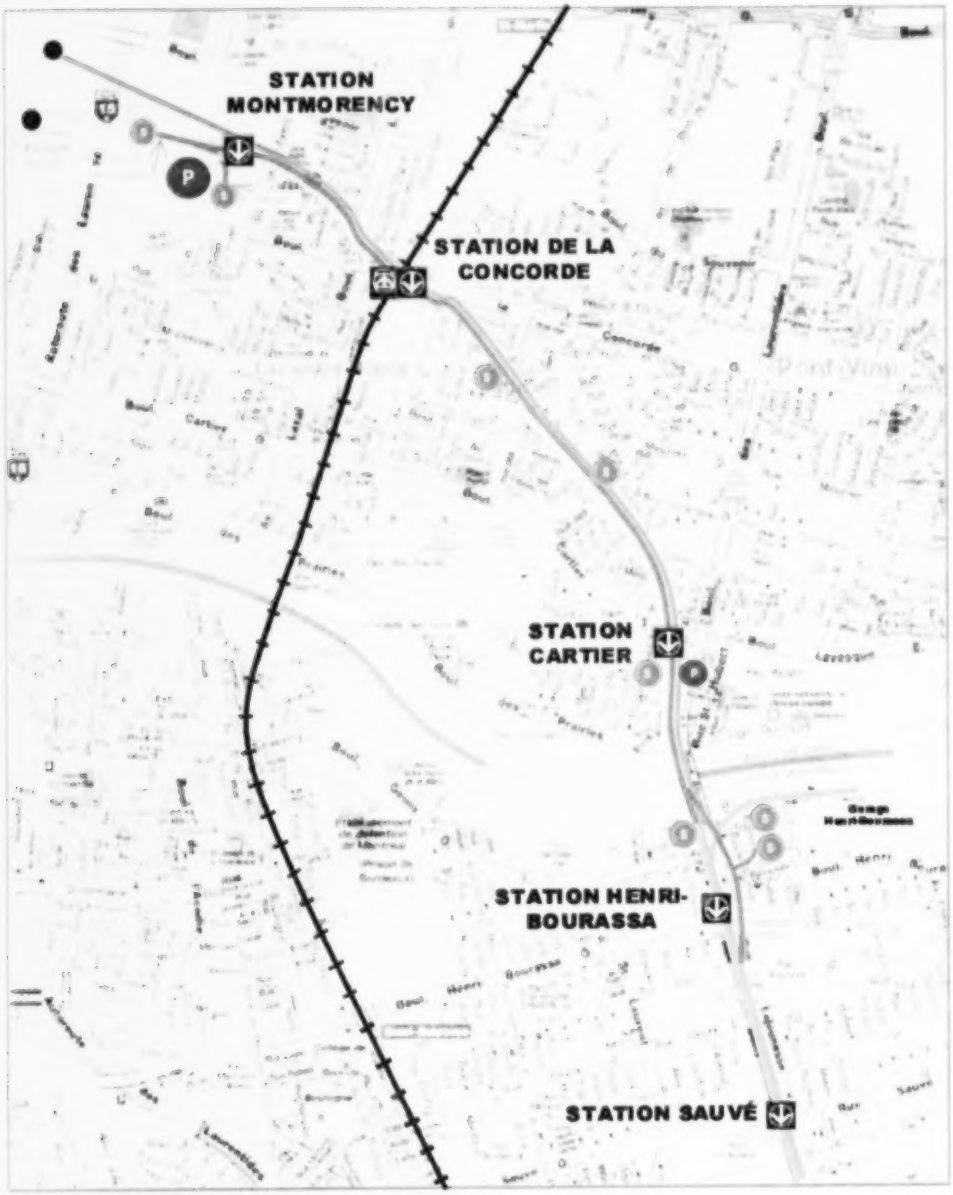
- Le projet a été élaboré selon des besoins et des spécifications clairement définis.
- Tous les coûts liés au projet ont été pris en compte lors de son élaboration et des modifications ultérieures.
- Les rôles et les responsabilités des parties prenantes ont été définis et contribuent à une prise de décision efficace.
- Des mesures ont été prises pour éviter les conflits d'intérêts.
- La planification du projet et des travaux favorise l'efficience en s'appuyant, entre autres, sur un processus rigoureux de gestion des risques.
- Le projet est réalisé et les contrats sont attribués conformément à la réglementation et aux bonnes pratiques en la matière afin de favoriser une saine gestion et d'assurer la libre concurrence.
- Le suivi des activités permet, dans les meilleurs délais, de relever les écarts importants par rapport au projet initial, d'en évaluer les répercussions sur le coût total et l'échéancier ainsi que d'informer les responsables concernés.

- Les dirigeants de l'Agence métropolitaine de transport et du ministère des Transports ont été informés périodiquement et en temps opportun du déroulement du projet, notamment des modifications, des coûts et des dépassements.

ANNEXE 2 – PRINCIPALES PHASES DU PROJET

Date ou période	Phases
7 octobre 1998	***Décret 1299-98*** Autorisation du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, soit le prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars.
Novembre 1998 à avril 2000	***Études de faisabilité*** Ces études visent à définir le projet pour en évaluer les coûts et permettre une prise de décision éclairée, avant d'engager des dépenses trop élevées.
14 juin 2000	***Décret 716-2000*** Approbation du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, soit le prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 378,8 millions de dollars, y compris les taxes de 33,5 millions.
Juillet 2000 à janvier 2002 :	***Avant-projet***
• Septembre 2000	• Embauche d'un directeur de projet
• Octobre 2000	• Élaboration d'un plan directeur
• Avril 2001	• Sélection du groupement IAGC
• Juin 2001 à janvier 2002	• Réalisation des études complémentaires et préparation des plans et devis sommaires afin de confirmer le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé avant d'entreprendre sa réalisation.
24 janvier 2001	***Décret 60-2001*** Choix du mode de réalisation, à savoir la méthode IAGC qui consiste à confier à une entreprise, ou un groupe d'entreprises, la responsabilité de l'ingénierie, de l'approvisionnement et de la gestion de la construction tout en conservant la maîtrise d'œuvre du projet.
Mars 2002	***Début des travaux*** Réalisation des travaux de construction à partir des plans et devis détaillés. Les travaux devraient se terminer en juillet 2007, selon la dernière estimation de l'AMT.
3 juillet 2003	***Décret 729-2003*** Approbation du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, soit le prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 547,7 millions de dollars, y compris les taxes de 45,4 millions.

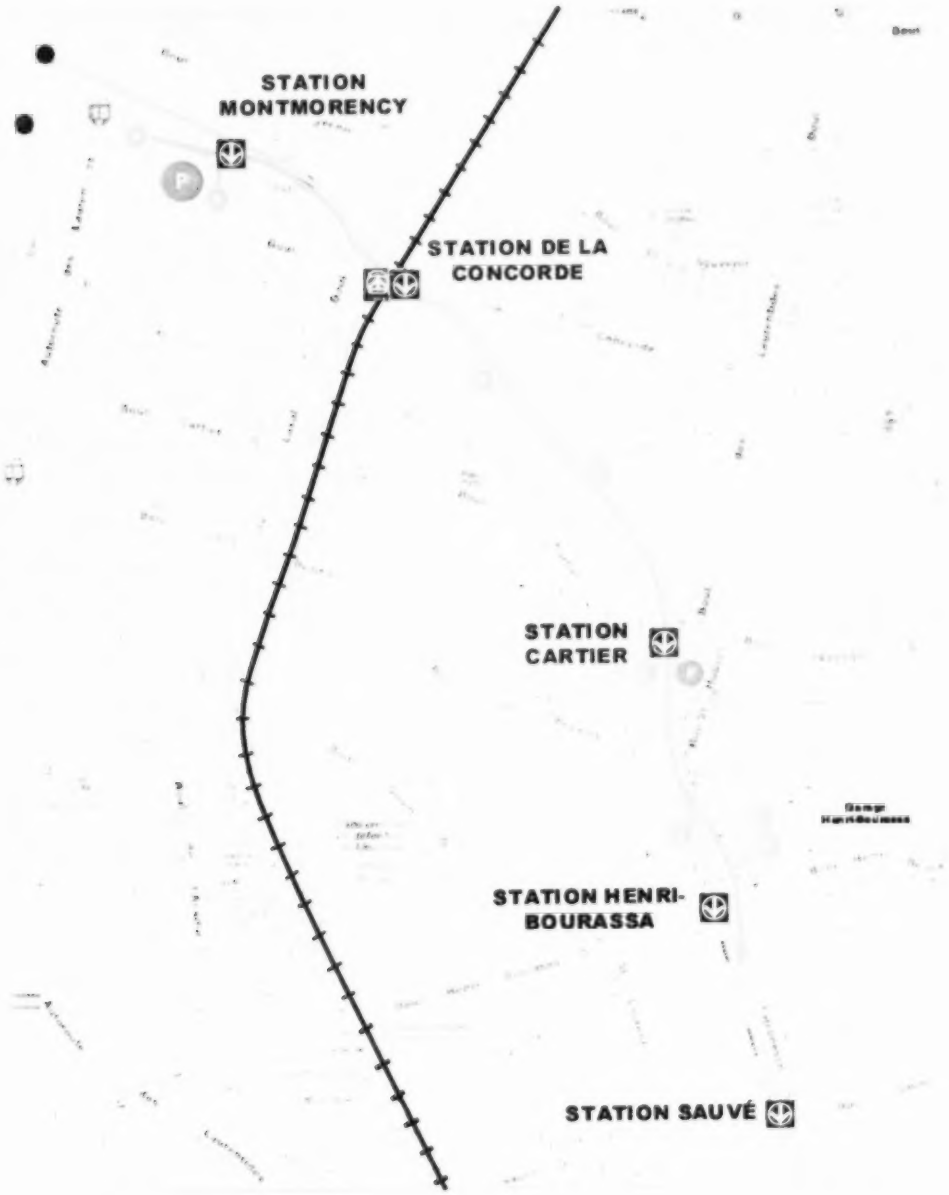
ANNEXE 3 – TRACÉS DU PROJET DE PROLONGEMENT DU RÉSEAU DE MÉTRO SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LAVAL



orange	Ligne 2 Est existante		Station de métro
rouge	Prolongement actuel Estimation mars 2000		Station – Train de banlieue
jaune	530 M$		Stationnement incitatif
vert	Décret juin 2000 378,8 M$		Structure auxiliaire

N.B. En ce qui concerne le décret 1299-98, aucun tracé n'était indiqué.

ANNEXE 3 – TRACÉS DU PROJET DE PROLONGEMENT DU RÉSEAU DE MÉTRO SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LAVAL



orange	Ligne 2 Est existante
rouge	Prolongement actuel Estimation mars 2000
jaune	530 MS Décret juin 2000
vert	378,8 MS

Station de métro

Station – Train de banlieue

Stationnement incitatif

Structure auxiliaire

N.B. En ce qui concerne le décret 1299-98, aucun tracé n'était indiqué.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC